Das demokratische Organisationsprinzip in seiner Bedeutung für die deutsche Sozialpolitik in der Nachkriegszeit.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der staatswissenschaftlichen Doktorwürde

einer

Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Westfälischen Wilhelms-Universität

zu Münster i. W.

vorgelegt von

Lotte Kahn

Diplomvolkswirt

aus Dortmund.

1931

Druck: Th. Franz Böhmer, Dortmund-Marten.

Referent: Herr Prof. Dr. Weber
Korreferent: Herr Prof. Dr. Hoffmann

Gliederung.

III. Abschnitt: Die Bedeutung des demokratischen Organisationsprinzips für die deutsche Sozialpolitik der Nachkriegszeit.

Abkürzungen.

ABG.	=	Allgemeines Berggesetz für die Preußischen Staaten.
AGG.	=	Arbeitsgerichtsgesetz.
AVG.	=	Angestelltenversicherungsgesetz.
AVAVG.	=	Gesetz über Arbeitsvermittlung uud Arbeitslosenversicherung.
BGB.	=	Bürgerliches Gesetzbuch.
BRG.	=	Betriebsrätegesetz.
H. d. St.	=	Handwörterbuch der Staatswissenschaften.
HGB.	=	Handelsgesetzbuch.
LAO.	=	Vorläufige Landarbeitsordnung.
RGO.	=	Gewerbeordnung für das deutsche Reich.
RKG.	=	Reichsknappschaftsgesetz.
RV.	=	Reichsverfassung.
RVO.	=	Reichsversicherungsordnung.
RWR.	=	Reichswirtschaftsrat.
Schl V O.	=	Verordnung für das Schlichtungswesen.
TVO.	=	Tarifvertragsverordnung.
VO.	=	Verordnung.
Vorl. RWR.	=	Vorläufiger Reichswirtschaftsrat.

I. Abschnitt: Grundlegung.

1. Kapitel: Das demokratische Organisationsprinzip.

§ 1 Zur Theorie der Organisation.

Die Gegenwart ist dem Organisationsgedanken besonders günstig. Jeder organisiert sich, jede Sache wird organisiert. Trotzdem es das, was man als Organisation begreift, schon immer gegeben hat, beschäftigt sich die Wissenschaft erst seit kurzer Zeit mit dieser Erscheinung. Unter dem Einfluß der Kriegs- und Nachkriegsjahre, in denen sich Organisation über immer weitere Lebensgebiete erstreckte, entstand eine organisationswissenschaftliche Literatur.

Wenn wir zunächst versuchen, den Begriff „Organisation" zu klären, so finden wir in der Organisationslehre eine große Zahl von Begriffsbestimmungsversuchen. Plenge sagt: „Organisation ist bewußte Lebenseinheit aus bewußten Teilen"[1]). H. Weber definiert: „Organisation ist eine aus verschiedenen selbständigen, selbstwollenden und selbsttätigen Bestandteilen aus dem Bewußtsein eines gemeinsamen Zieles auf Grund rationaler Ueberlegungen geschaffene überindividuelle Einheit".[2]) Briefs Defination lautet: „Organisation ist die einheitlich zusammengefaßte Willensverbindung von Menschen zur Verwirklichung bestimmter leitender Zwecke durch Anwendung der als zweckadäquat erachteten Mittel"[3]). Weitere Versuche von Erdmann,[4]) Spann,[5]) Lechtape[6]) und anderen stellen auch mehr oder weniger den Ganzheitscharakter der Organisation in den Mittelpunkt ihrer Definitionen.

Als wesentliches Merkmal des Organisationsbegriffes ergibt sich für uns: der Einheits- oder Ganzheitscharakter — beide Bezeichnungen erscheinen uns besser, weil neutraler als die von Spann und Erdmann angewandte Bezeichnung „Gemeinschaft" —. Diese „Einheit aus der Vielheit" wird von Plenge als das Urgesetz der Organisation bezeichnet[7]). Der Grad dieser Vereinheitlichung ist bei den einzelnen Organisationsverhältnissen nicht immer gleich stark.

Als weiteres Kriterium des Organisationsbegriffes erkennen wir das Gesetz der Ordnung oder Gliederung. Die Ordnung soll bewußt und nach zweckrationalen Gesichtspunkten das Ganze schaffen und zugleich im Ganzen herrschen.

Die Einheit oder Ganzheit wird aus einzelnen Teilen gebildet. Die Bestandteile werden planmäßig aufeinander abgestimmt. Trotz der Eingliederung wahren sie ihren Eigencharakter und sind für sich existent. Hier liegt die Abgrenzung des Organisationsbegriffes gegenüber dem verwandten Begriff „Organismus". Im Gegensatz zu den Gliedern eines Organismus bewahren die Organisationsglieder ihre Selbständigkeit, sind im Ganzen nach Kant „nicht bloß Mittel, sondern zugleich auch Zweck"[8]).

Organisation kann nur da werden, wo ein organisationsloser Zustand ist oder aber, wo der bestehende Zustand als ungenügend empfunden wird und durch einen anderen ersetzt werden soll. Voraussetzung für jede Organisation ist eine bestimmte

1) Plenge: 3 Vorlesungen über allgemeine Organisationslehre, S. 7.
2) Weber, H.: Die Organisation der katholischen Unterstützungsfürsorge, in: Caritas Jg. 1928 H. 6 S. 208.
3) Briefs: Ueber das Organisationsproblem, S. 6.
4) Erdmann: Grundlagen einer Organisationslehre, S. 2.
5) Spann: Art. Organisation, in: H. d. St. Bd. VI S. 766 ff.
6) Vergl. Lechtape: Art. Organisation, in: Staatslexikon Bd. III Sp. 1742 ff.
7) Plenge, a. a. O. S. 39.
8) Kant: Kritik der Urteilskraft, II. S. 256.

Idee, die im Bewußtsein der Organisationsglieder lebt und ihnen Zusammenhalt gibt. Organisation ist nur da am Platze, wo das Organisationsziel durch planmäßige Zusammenfassung überhaupt und besser und zweckmäßiger erreicht werden kann als durch ein planloses Nebeneinander unverbundener Teile. „Nicht Neben- und Gegeneinander, sondern bewußtes, auf das gemeinsame Ziel gerichtetes, rational gestaltetes Miteinander. Und das ist — mit einem kurzem Wort ausgedrückt — Organisation“[9]).

§ 2 Demokratie als Organisationsprinzip.

Organisation wird nicht um ihrer selbst willen erstrebt, sondern wir erkannten, daß Organisation als ein zweckbestimmter Vorgang notwendig ein bestimmtes Ziel haben muß. Die Realisierung dieses Zieles muß den Organisationsgliedern für das Organisationsganze erstrebenswert erscheinen. Die innere Ordnung des Ganzen muß im Sinne des Organisationszieles stattfinden. Nach unserer Auffassung von den Organisationsgliedern als „selbständigen, selbstwollenden und selbsttätigen Bestandteilen“[10]) müssen sie auch jedes für sich das Organisationsziel verwirklichen wollen. In jedem einzelnen Glied muß das leitende Prinzip der Organisation als Zielvorstellung leben und seinen konkreten Niederschlag finden.

Zur Realisierung des Organisationszieles können die verschiedensten Organisationsprinzipien dienen. So kennen wir das demokratische Organisationsprinzip, bei dem der Wille eines einzelnen im Mittelpunkt des Ganzen steht und für die Organisationsglieder entscheidend ist. Die Beziehung vom „Herrscher zu Beherrschten“ charaktrisiert dieses Organisationsverhältnis. Wir kennen verschiedene Erscheinungsformen der Monokratie wie die absolute und die beschränkte. Die absolute Form läßt den Einzelwillen ausschließlich entscheidend für das Ganze sein und betrachtet die Glieder nur als Werkzeuge zur Durchführung der Organisationsaufgaben. Demgegenüber läßt die beschränkte Monokratie zwar auch den Einzelwillen Ausgangs- und Einigungspunkt der Organisationsgewalt sein, beschränkt ihn aber bei der Durchführung der Organisationsaufgaben in bestimmter Weise (konstitutionelle Monokratie).

Den Gegensatz zu diesem reinen Herrschaftsverhältnis bildet das demokratische Organisationsprinzip, bei dem der entscheidende Wille idealtypisch durch alle Organisationsmitglieder gebildet wird. Der Genossenschaftscharakter ist bezeichnend für dieses Organisationsverhältnis.

Zwischen diesen beiden Polen liegt die Aristokratie, die nach Aristotelischer Auffassung mehr zum Herrschaftsverhältnis tendiert. Bei diesem Organisationsprinzip wird der entscheidende Wille weder durch einen Einzelnen noch durch alle Organisationsglieder gebildet. Eine Führerschicht, die bestimmte Merkmale für die Zugehörigkeit voraussetzt (Geburt, Besitz, etc.), führt die Herrschaft. Je schmaler die Führerschicht, desto mehr nähert sich die Aristokratie der beschränkten Monokratie, je breiter sie ist, umsomehr zeigt die Aristokratie eine Annäherung an die Demokratie. — Gerade diese Organisationsform zeigt uns, wie fließend die Grenzen zwischen den einzelnen Formen sind, und daß man nur in der Theorie reine Typen darstellen kann[11].)

Zur näheren Erkenntnis des demokratischen Organisationsprinzips gehen wir von der politischen Demokratie aus, weil wir glauben, daß hier die Charakteristika des demokratischen Prinzips am deutlichsten in Erscheinung treten.

Im konkreten Fall handelt es sich bei der politischen Demokratie meist um „jene Staatsform, in welcher alle mündigen zur eigenen Verantwortung ihrer Handlungen fähigen und verpflichteten und persönlich freien (wenigstens die männlichen),

---

9) Weber, ebenda S. 220.
10) Weber, ebenda S. 208.
11) Vergl. Jellineck: Allgemeine Staatslehre, S. 717.

im Staatsverband geborenen oder in ihm aufgenommenen Menschen zu gleichem Recht Träger der Staatsgewalt sind"[12]). Nicht alle Angehörigen eines Gemeinwesens können Träger der Willensbildung sein, die Erfüllung bestimmter Voraussetzungen kann gefordert werden wie Erreichung eines gewissen Wahl- und Stimmfähigkeitsalters, Zugehörigkeit zu einem bestimmten Geschlecht, selbständige Innehabung einer Wohnung und a. m. Wenn der Wille der Mehrheit der sog. Aktivbürger — das sind die Inhaber der vollen bürgerlichen Rechte — herrscht, und diese Mehrheit nach Bryce[13]) etwa drei Viertel der Bevölkerung umfaßt, so handelt es sich um eine politische Demokratie. In der politischen Praxis bedeutet Demokratie also Durchsetzung des Majoritätsprinzips.

Man unterscheidet verschiedene Arten der politischen Demokratie. Die unmittelbare Demokratie ist nur in sehr kleinen Gemeinwesen möglich, die über ein kleines Territorium mit wenig Bewohnern verfügen. Hier üben die politisch berechtigten Bürger ihr Legislativrecht — meist in der Volksversammlung — unmittelbar aus und wählen für die Exekutivfunktionen eine Reihe von Mitbürgern. Wir sehen, daß der Begriff der Unmittelbarkeit nur relativ aufzufassen ist. Das Streben der unmittelbaren Volksherrschaft geht dahin, das Führertum möglichst zu überwinden.

Im allgemeinen ist die mittelbare oder repräsentative Demokratie verwirklicht. Delegierte, die für eine bestimmte Zeit vom Volke gewählt werden, üben die Staatsgewalt aus. Meist finden sich als retardierendes Moment gegen ein Ueberhandnehmen der Parlamentsherrschaft Elemente der unmittelbaren Volksherrschaft eingeschaltet. Referendum, Initiative, Recall und Wahl des Staatsoberhauptes seien als Beispiele hierfür genannt. Innerhalb des Repräsentativsystems sind verschiedene Typen möglich. Bei der parlamentarischen Regierungsform wie sie in Deutschland, Frankreich, Großbritannien realisiert ist, liegt der Schwerpunkt der Macht in einer Körperschaft der Legislative, die aus ein oder zwei Kammern besteht, und die vom Volke gewählt wird. Das präsidentielle System, wie es z. B. in der Verfassung der nordamerikanischen Union verankert ist, strebt nach einer möglichen Trennung der Staatsfunktionen. In dem klassischen Land der europäischen Demokratie, in der Schweiz, ist die Macht zwischen der Legislative und der Gesamtbürgerschaft verteilt. Praktisch zwar noch nicht verwirklicht, aber möglich ist auch ein demokratisches Rätesystem. Voraussetzung dafür ist eine demokratische Wahl der Räte, wie sie in dem ersten Land mit einer Räteregierung, in Sowjetrußland, nicht gehandhabt wird.

Mit der Frage, ob Demokratie überhaupt möglich ist, oder ob ihr stets eine Tendenz zur Oligarchie immanent ist, sie zwangsläufig zur Oligarchie werden muß, was Theoretiker wie Michels,[14]) Giddings[15]) und andere behaupten, wollen wir uns nicht auseinandersetzen.

Einige Faktoren sind es, die uns als wesentliche Kriterien des demokratischen Prinzips erscheinen, ohne entscheiden zu wollen, ob sie Voraussetzung der Demokratie sind, oder ob das demokratische Prinzip sie zur Folge hat. Der Gleichheitsgedanke in seinen verschiedenen Bedeutungen ist eins dieser Merkmale. Als natürliche Gleichheit, wie sie in der amerikanischen Unabhängigkeitserklärung von 1776 und in dem Egalitätsprinzip der französischen Revolution gemeint ist: „Das alle Menschen von Geburt gleich sind,"[16]) und darum alle das gleiche Recht auf Leben, Glück, Beteiligung an der Regierung etc. haben. Als die rechtliche und die politische Gleichheit, die das gleiche Recht auf Schutz in den verschiedenen Rechtsgebieten, die Gleichheit aller vor dem Gesetz und die Beteiligung aller an der Leitung des Staatswesens (allgemeines Wahl- und Stimmrecht) bedeutet.

12) Pieper: Art. Demokratie, in: Staatslexikon Sp. 1332.
13) Bryce: Moderne Demokratien, Bd. I S. 22.
14) Michels: Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. S. 16, S. 3' ff.
15) Vergl. z. B. Giddings: Democracy and Empire, passim.
16) Hasbach: Die moderne Demokratie, S. 611.

Ebenso wie der Gleichheitsgedanke ist auch der Freiheitsgedanke kein abstraktes Prinzip. Freiheit kann in der demokratischen Auffassung nicht „Freiheit von jedem Zwang“ wie für den extremen Liberalismus bedeuten, sondern muß eine positive Seite haben. Unbeschränkte Freiheit, ohne jeglichen Zwang und ohne Autorität, gibt es in der demokratischen Auffassung nicht, da über allem das „Gemeinwohl“ steht. Wenn das Gemeinwohl es erfordert, muß die Freiheit des einzelnen beschränkt werden. Aber die Normen werden nicht, wie im absoluten Staat oder in der Diktatur aufoktroyiert, sondern — und darin liegt der Sinn der Freiheit in der Demokratie — das Volk (bezw. seine Mandatare) hat das Recht, sich diese Normen selbst zu setzen. Diese Art der Freiheit stellt die höchsten Anforderungen an die Verantwortung und das Rechts- und Pflichtbewußtsein des einzelnen. Kelsen sieht in der Entwicklung des Freiheitsbegriffs den Punkt, wo sich Demokratismus und Liberalismus scheiden: „Der Wandel des Freiheitsbegriffs, der von der Vorstellung eines Freiseins des Individuums von staatlicher Herrschaft zur Vorstellung einer Beteiligung des Individuums an der staatlichen Herrschaft führt, bedeutet zugleich die Loslösung des Demokratismus vom Liberalismus“[17]). Es erscheint uns, als ob einige Gebiete der realen Freiheit unlöslich mit der demokratischen Auffassung verknüpft seien wie: Bekenntnisfreiheit, persönliche Freiheit, Freizügigkeit, freie Meinungsäußerung in Wort und Schrift, Vereins-, Versammlungs- und Koalitionsfreiheit.

Soll das „government of the poeple by the poeple and for the poeple“ nicht bloße Theorie bleiben, so muß den Bürgern Gelegenheit gegeben werden, ihre eigenen Fähigkeiten zur Mitwirkung in öffentlichen Angelegenheiten zu beweisen. Und zwar nicht nur durch die Ausübung des Wahlrechts, da immer nur wenige Führer der großen Politik sein können, sondern durch die Praxis der Selbstverwaltung. „Die Gewohnheit der lokalen Selbstverwaltung ist die beste Vorschule für die demokratische Regierung einer Nation“,[18]) sagt Bryce auf Grund seiner tiefgehenden Studien demokratischer Theorie und Praxis. Wir verstehen unter Selbstverwaltung die Durchführung staatlicher Aufgaben durch untergeordnete Körperschaften, denen oft auch die Ordnung von Rechtsgütern (Autonomie) übertragen ist[19]). In der Selbstverwaltung kann sich die Selbstverantwortung der Bürger beweisen, kann der Kampf gegen bürokratische Vorurteile, Uninteressiertheit und Schematismus geführt werden, die dem demokratischen Prinzip wesentlich sind. Starre Zentralisation und Selbstverwaltung sind zwei Organisationsprinzipien, die einander ausschließen. Ueberall, wo der Gedanke der Selbstverwaltung verwirklicht wird, können wir als Folge eine Dezentralisation in der Organisation des betreffenden Gebietes feststellen.

Demokratie bedeutet aber nicht allein eine Staats- oder Regierungsform. Der Begriffsinhalt ist weiter. Es gehört auch eine gewisse Gesellschaftsstruktur hinein, da jede Staatsform zu ihrer Realisierung der Gesellschaft bedarf. „Die Gesellschaft gilt als die Grundlage, auf der sich der Staat als besonderes Organ oder als Machtapparat entwickelt hat“[20]). Ein demokratischer Staat setzt eine demokratische Gesellschaftsstruktur voraus, fehlt diese, so ist der Bestand des Staates als Demokratie bedroht.[21])

Man hat sich in den letzten Jahren daran gewöhnt, den Begriff der Demokratie auch auf andere Gebiete zu übertragen. So kennen wir heute neben der staatlichen Demokratie kleinere demokratische Gebilde, wie Parteidemokratien, gewerkschaftliche Demokratien etc. Insbesondere ist das demokratische Prinzip in manche Gebiete der Sozialpolitik eingedrungen und hat hier gestaltend gewirkt.

17) Kelsen: Vom Wesen und Wert der Demokratie, S. 10.
18) Bryce: Moderne Demokratien, Bd. 1, S. 83.
19) Vergl. Lange, E.: Entwicklung und gegenwärtiger Rechtszustand der Verbandsautonomie, in: Kö. Soz. pol. Vier. Schrift. VII. Jahrgang H. 4, S. 33 ff.
20) Barnes: Soziologie und Staatslehre, S. 2.
21) Vergl. Heller in: Probleme der Demokratie, S. 33, ff

Die Organisation der Sozialpolitik sucht in stärkerem Maße die Durchsetzung des Willens der Mehrheit der Beteiligten herbeizuführen, den Einfluß der sozialen Gruppen stärker wirken zu lassen. Die Faktoren Gleichheit, Freiheit und Selbstverwaltung und die mit ihnen zusammenhängenden Erscheinungen (Selbsthilfe, Selbstbestimmung), die uns als Kriterien des demokratischen Prinzips deutlich geworden sind, sollen richtunggebend für die Ausgestaltung der sozialpolitischen Maßnahmen werden.

2. Kapitel: Grundsätzliches zur Sozialpolitik.

§ 3 Begriffsbestimmung und Wesensmerkmale.

Ebenso wie über den Begriff Organisation sind auch über den Begriff Sozialpolitik in der Wissenschaft wie im praktischen Leben verschiedenartige Auffassungen vertreten. Es scheint uns aus Zweckmäßigkeitsgründen geboten, uns nicht durch den Wirrwarr der Meinungen hindurchzuwinden, sondern gleich unsere Begriffsauffassung voranzustellen. Wir wollen mit Zwiedineck-Südenhorst Sozialpolitik als den „Inbegriff aller Maßnahmen, die auf Abschwächung der Klassengegensätze abzielen"[22]) verstehen. Zwiedineck-Südenhorst erblickt also in der Aufrechterhaltung der gesellschaftlichen Einheit das Ziel der Sozialpolitik. Er gelangt zu seiner Begriffsbestimmung auf rein intuitivem Wege, nach Amonns Auffassung fehlt ihr „nichts anderes als die logische Begründung"[23]). Amonn erblickt ebenso wie Zwiedineck-Südenhorst in der gesellschaftlichen Zwecksetzung das Gemeinsame aller sozialpolitischen Maßnahmen, nur gelangt er im Gegensatz zu Zwiedineck-Südenhorst auf methodischem Wege zu der gleichen Begriffsbestimmung. Er bezeichnet als Ziel der Sozialpolitik „die Erhaltung des materiellen Zusammenhanges der Gesellschaft, im Gegensatz zur Erhaltung des formalen Zusammenhanges, deren Interesse die „innere" Politik und Verwaltung (die „Justiz" und „Polizei") dient"[24]). Zu eng erscheint uns Lore Spindlers Auffassung, die erklärt: „Wir haben es in der Sozialpolitik mit der Summe der Maßnahmen zu tun, durch die mit öffentlich-rechtlicher Gewalt ausgestattete Körperschaften vom Standpunkte des Ganzen aus zugunsten der Arbeitnehmerklasse in das Arbeitsverhältnis oder in die unmittelbar damit zusammenhängenden Gebiete eingreifen"[25]). Sie legt sich mit dieser Defination einseitig auf einen Teil der gegenwärtigen Sozialpolitik fest und berücksichtigt nicht, daß nicht nur die Arbeitnehmerklasse Objekt der Sozialpolitik ist und auch gewesen ist (Handwerker-, Bauern-, Mittelstandspolitik). Van den Borght unterscheidet zwischen Sozialpolitik im allgemeinen und im engeren und erfaßt damit die Zeitgebundenheit der Arbeitnehmersozialpolitik[26]).

Sozialpolitik ist ihrem Wesen nach konservativ. Sie will die jeweils bestehende Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung erhalten, sie „ist auf Sicherung fortdauernder Erreichung der Gesellschaftszwecke gerichtete Politik"[27]). Werden die jeweiligen Gesellschaftszwecke durch die sozialen Gegensätze gefährdet, so greift die Sozialpolitik mit ihren Maßnahmen ein und sucht diese Gegensätze auszugleichen. Andererseits ist die Sozialpolitik auch revolutionär. Eduard Heimann kennzeichnet beispielsweise den Charakter der Sozialpolitik im Kapitalismus als „konservativ-revolutionäres Doppelwesen" und führt aus, daß die Sozialpolitik die bestehende Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung sichere, indem sie den sozialen Forderungen nachgebe, durch dieses Nachgeben aber gleichzeitig die bestehende Ordnung stückweise abbaue und nur so den jeweils verbleibenden Rest retten könne[28]).

---

22) Zwiedineck-Südenhorst: Sozialpolitik, S. 38.
23) Amonn: Der Begriff der Sozialpolitik, in: Schmollers Jahrbücher, 48. Jg. 1924 S. 175.
24) Amonn, a. a. O. S. 186.
25) Spindler: Zur Begriffsbestimmung der Sozialpolitik und Wohlfahrtspflege, in: Kölner Vier. Jahresschrift für Sozialwissenschaften I. Jg. H. 4, S. 61 ff.
26) Van den Borght: Grundzüge der Sozialpolitik, S. 2-3.
27) Zwiedineck-Südenhorst, a. a. O. S. 38.
28) Heimann: Soziale Theorie des Kapitalismus, S. 122.

Das Verhältnis der Wirtschaftspolitik, deren Maßnahmen primär darauf hinzielen, den wirtschaftlichen Wohlstand der Bevölkerung zu heben, zur Sozialpolitik abzugrenzen, ist schwierig, da die Grenzen oft fließend sind und daher die Entscheidung, ob eine Maßnahme wirtschaftspolitischen oder sozialpolitischen Charakter hat, nicht immer eindeutig zu treffen ist. Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen der Wirtschaftspolitik eines Landes und seiner Sozialpolitik, und je mehr sich die Sozialpolitik von der reinen Fürsorge entfernt hat, desto enger ist dieser Zusammenhang geworden. Wir können ganz bestimmte Wechselwirkungen zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik feststellen. Sozialpolitik ist auf die Wirtschaft angewiesen, da sie aus dem Sozialprodukt die Mittel, die sie zur Durchführung ihrer Maßnahmen benötigt, schöpft. Dadurch sind in der Sozialpolitik auch ihre Grenzen gezogen, da sie ihren Zweck verfehlen würde, wenn sie über die Grenzen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Landes hinausgehen würde. Andererseits ist aber auch die Wirtschaft auf die Sozialpolitik angewiesen, da es die Aufgabe der Sozialpolitik ist, die Menschen arbeitsfähig zu erhalten und ihre Lage so zugestalten, daß sie mit der bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung zufrieden sind. Die menschliche Arbeitskraft und nicht zumindest das Fehlen allzustarker sozialer Spannungen bedingen die Produktivität einer Volkswirtschaft. Damit ist auch angedeutet, daß die sozialpolitischen Grenzen nicht zu eng gezogen werden dürfen, daß die „Sozialpolitik kein Abfallsprodukt einer leistungsfähigen Wirtschaft, sondern Voraussetzung der Leistungsfähigkeit ist“[29]). Denn eine „Wirtschaftspolitik, die nicht gleichzeitig den Bestand der Gesellschaft gewährleistet und ihren Zusammenhalt verbessert, sondern nur die sozialen Spannungen vermehrt, wird auf die Dauer ihr Ziel nicht erreichen, sondern durch unbeachtete soziale oder psychische Nebenwirkungen auch die Produktivität verringern“[30]).

Das Ziel der Sozialpolitik ist der Spannungsausgleich zwischen den sozialen Klassen, der im Interesse des gesellschaftlichen Gesamtzusammenhanges liegt. Nicht der einzelne, sondern die soziale Gruppe ist Objekt der Sozialpolitik und hier liegt eines der Abgrenzungsmerkmale gegenüber der sozialen Fürsorge, die es mit den einzelnen Individuen und ihren individuellen Notständen zu tun hat. Träger der Sozialpolitik ist in erster Linie der Staat. Von geringerer Bedeutung sind die anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts und die Klassen- und Standesorganisationen.

Die jeweiligen sozialpolitischen Maßnahmen hängen von ethnischen und, wie schon bemerkt wurde, zeitgeschichtlichen Voraussetzungen ab. Die moderne Sozialpolitik ist im wesentlichen Arbeitnehmersozialpolitik. Diese Erscheinung ist durch die neuzeitliche Entwicklung des Wirtschaftslebens bedingt, die dazu geführt hat, daß immer weitere Gesellschaftsschichten zur Fristung ihres Daseins auf ihren Arbeitslohn angewiesen sind. Diese Proletarisierung, die insbesondere Eigentumslosigkeit und und Existenzunsicherheit der Lohnarbeiterschaft bedeutet, macht ein Eingreifen des Staates notwendig, um die schlimmsten individuellen und vor allem sozialen Schädigungen, die das Lohnarbeitsverhältnis mit sich bringt, zu beseitigen. Unsere folgenden Ausführungen beschränken sich auf diesen Zweig der Sozialpolitik und zwar berücksichtigen sie nur die deutschen Verhältnisse. — Nicht alle Maßnahmen der Arbeitnehmersozialpolitik sind unmittelbar wirtschaftlicher Art, zum Teil sind sie außerwirtschaftlicher Natur wie z. B. Gesundheits- und Bildungspolitik. Diese letzteren Maßnahmen werden durch die Folgen des Arbeitsverhältnisses bedingt, stehen mit dem Arbeitsvertrag in indirektem Zusammenhang. Als Mittel der Sozialpolitik kommt vor allem die Gesetzgebung in Frage, die aus dem Charakter der Sozialpolitik folgend, eine Ausnahmegesetzgebung zugunsten einer sozialen Klasse darstellt, ohne dabei das Gesamtwohl als Endziel außer acht zu lassen[31]).

---

29) Wunderlich, in: Soziale Praxis Jahrg. XXXII, H. 31, S. 708.
30) Gerhard: Liberalismus und Wirtschaftsdemokratie, S 38.
31) Heyde: Abriß der Sozialpolitik, S. 19.

§ 4 Das Verhältnis verschiedener Gesellschafts- und Staatsauffassungen zur Sozialpolitik und die Beziehungen zwischen Staatsform und Sozialpolitik.

Für unsere späteren Betrachtungen ist es von Wert, das Verhältnis der wesentlichsten Gesellschafts- und Staatsauffassungen zur modernen Arbeitnehmer-sozialpolitik darzustellen. Wir unterscheiden innerhalb der Staats- und Gesellschaftsauffassungen drei große Gruppen: eine, die einseitig am Individualprinzip orientiert ist, während bei der zweiten das Sozialprinzip im Vordergrund steht, und die dritte das solidaristische Prinzip in den Mittelpunkt stellt.

In der individualistischen Auffassung steht die Entwicklung des Einzelmenschen im Vordergrund des sozialen Ganzen, und die Ordnung des Wirtschafts- und Gesellschaftslebens hat sich diesem Zweck unterzuordnen. Der Individialismus will die Staatstätigkeit auf allen Gebieten auf ein Minimum beschränken und der persönlichen Freiheit keine Grenzen gezogen wissen, weil er glaubt, daß durch den uneingeschränkten Konkurrenzkampf aller einzelnen die soziale Harmonie am besten gewährleistet werde. Während der extreme Individualismus jede sozialpolitische Betätigung des Staates, die auf eine Beschränkung der Wirtschaftsfreiheit hinzielt,[32]) als hemmend und störend ablehnt, machen seine gemäßigten Vertreter Zugeständnisse und stellen sich in bestimmten Grenzen positiv zur Sozialpolitik[33]).

Im Kollektivismus, wie wir die andere Richtung zusammenfassend bezeichnen wollen, steht die Gesellschaft bezw. der Staat an erster Stelle und das Individuum hat sich deren Zwecken unterzuordnen. Der marxistische Sozialismus lehnt in der Theorie die Sozialpolitik grundsätzlich ab, weil sie die bestehende Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung erhalten will, während er eine Neubildung der Gesellschaft erstrebt. Das Ziel der Sozialpolitik, die sozialen Spannungen auszugleichen, wird in der sozialistischen Ideologie negiert, die Klassengegensätze werden vielmehr unterstrichen und das Klassenbewußtsein betont. In der Praxis schließen die Vertreter des Sozialismus Kompromisse und arbeiten am Ausbau der Sozialpolitik mit. Es gibt Richtungen im Sozialismus wie z. B. die Indepedant Labour Party in Großbritannien[34]), den deutschen Revisionismus[35]), die Auffassung Eduard Heimanns[36]), welche die Sozialpolitik als ein Mittel zur Erreichung des sozialistischen Endziels ansehen.

Zwischen diesen beiden extremen Auffassungen steht eine dritte: die organisch-universalistische oder solidaristische. Diese sieht die Gesellschaft als ein organisches Gebilde an, in der „die Individuen ihr selbständiges Sein behalten“[37]). Die Relation zwischen Gesellschaft und Individuen ist derart, daß beide nicht ohne einander denkbar sind, sie bilden „zwei einander korrelative Wirklichkeiten“[38]). „Die Gesellschaft hat die Aufgabe, ihren Gliedern zu dienen, und die Glieder haben den Zweck, zum Wohle des Ganzen beizutragen“[39]). Aus dieser ethischen Einstellung heraus hat die Gesellschaft die Aufgabe, Spannungen, die im sozialen Ganzen entstehen, auszugleichen, und wir begegnen hier durchweg einer positiven Stellung zur Sozialpolitik.

Aus der Fülle der Staatsformen wollen wir hier den absoluten, den konstitutionellen und den demokratischen Staat herausgreifen und ihr Verhältnis zur Sozialpolitik untersuchen. Man kann zunächst die Frage aufwerfen, ob überhaupt ein Zusammenhang zwischen Staatsform und Sozialpolitik besteht. Wir glauben,

---

32) Näheres s. bei Mises: Liberalismus, S. 70 ff.
33) Stolper: Die wirtschaftliche und soziale Weltanschauung der Demokratie, S. 36 ff.
34) S. darüber Diehl: Ueber Sozialismus, Kommunismus, Anarchismus, S. 282.
35) Vergl. u. a. Diehl, ebenda S. 319 ff.
36) Heimann: Soziale Theorie des Kapitalismus, S. 118 ff.
37) Weber, H.: Einführung in die Sozialwissenschaften, S. 21.
38) Worms: Die Soziologie, S. 30-31.
39) Weber, ebenda S. 21.

diese Frage im allgemeinen bejahen zu können und sehen auch Beweise in der Geschichte. Zwiedineck-Südenhorst meint zwar, daß die historischen Tatsachen nicht als eindeutiger Beweis für diesen Zusammenhang angesehen werden könnten[40]).

Auch wir behaupten nicht, daß zwischen Staatsform und Sozialpolitik absolut feste Beziehungen bestehen, die man etwa in Form bestimmter Gesetze fassen könnte. Es kann sich für uns nur darum handeln, gewissen Tendenzen über den Zusammenhang zwischen Staatsform und Sozialpolitik nachzuspüren. „Staatsform ist immer nur Form, die erst von den führenden Persönlichkeiten mit Leben erfüllt werden muß“[41]). Gerade bei unserer Betrachtung dürfen wir nicht außer acht lassen, daß die Staatsform etwas Aeußeres ist, die zum bloßen Schein werden kann, und daß es primär auf die Menschen und Kräfte ankommt, die hinter der Form stehen.

Grundsätzlich möchten wir festhalten, daß jeder Staat, gleich welche Form er aufweist, Sozialpolitik treiben muß, wenn soziale Gegensätze im Innern bestehen und diese ein erträgliches Maß übersteigen. Der Grad des Strebens nach sozialem Ausgleich dürfte in den einzelnen Staatsformen verschieden sein und auch die sozialen Maßnahmen in ihrer Struktur dürften durch die jeweilige Staatsform in gewisser Weise beeinflußt werden.

In der absoluten Monarchie, in der die volle Staatsgewalt durch den Monarchen dargestellt wird, liegt auch die Bestimmung von Maß und Art der Sozialpolitik beim Herrscher. Ist der Monarch vom Gedanken des Staatswohls oder etwa von humanitären Idealen erfüllt, so wird er auch in stärkerem Maß und eine bessere Sozialpolitik treiben als ein Herrscher, der die absolute Gewalt mißbraucht, und in erster Linie seine eigenen Interessen verfolgt. Zwiedineck-Südenhorst sagt, daß es nicht nur theoretisch nicht zu bestreiten, sondern auch aus der Geschichte erwiesen sei, „daß die staatliche Macht in den Händen eines einzigen, aufrichtig das Wohl der Gesellschaft verfolgenden Mannes sozialpolitisch höher zu werten sein kann, als eine plutokratische Demokratie“[42]). — Der absolute Herrscher wird, wenn er Sozialpolitik treibt, auch die Ausgestaltung der Maßnahmen im absolutistischen Sinne vornehmen. Die Gedanken einer patriarchalischen Fürsorge und einer eingehenden obrigkeitlichen Regelung wirken maßgebend[43]).

Im konstitutionellen Staat bleibt der Herrscher grundsätzlich Träger der Staatsgewalt, aber er ist verfassungsmäßig in der Ausübung dieser Gewalt beschränkt. Das Volk hat durch seine Vertreter die Möglichkeit, in Staatsangelegenheiten mitzuwirken und demgemäß auch einen Einfluß auf die soziale Gesetzgebung auszuüben. Der konstitutionelle Monarch hat durch das Parlament stärkere Fühlung mit dem Volk und dürfte mehr von der Volksstimmung abhängig sein als der absolute Herrscher. Er dürfte darum auch im allgemeinen den sozialen Forderungen im stärkeren Umfang entgegenkommen als jener. Der konstitutionelle Herrscher kann aber auch, wenn es seinen Absichten entspricht, der sozialen Gesetzgebung Einhalt gebieten oder sogar Repressivmaßnahmen treffen. — Für die Ausgestaltung der Sozialpolitik des Konstitutionalismus wird auch die politische Verfassungsform in etwa maßgebend sein. Der Gedanke einer väterlichen Fürsorge ist noch nicht ganz verschwunden. Es sind Bestrebungen zu beobachten, bürokratische Tendenzen auszuschalten, und anstatt dessen den Objekten der Sozialpolitik mehr Einfluß auf die Ausgestaltung und die Durchführung der Maßnahmen zu geben[44]).

---

40) Vergl. Zwiedineck-Südenhorst a. a. O. S. 96.
41) Hegelmaier: Staatsformen, S. 1.
42) Zwiedineck-Südenhorst, a. a. O. S. 97.
43) Einzelheiten über die Maßnahmen des Absolutismus vergl. im geschichtlichen Teil der Arbeit S. 9 ff, S. 13 ff.
44) Näheres über die Maßnahmen des Konstitutionalismus vergl. S. 17 ff. der Arbeit.

Im demokratischen Staat, in dem das Volk in seiner Gesamtheit Einfluß auf die staatliche Willensbildung hat, dürfte die Wahrscheinlichkeit, daß Sozialpolitik getrieben wird, größer sein als in den Staaten, in denen das gesamte Volk oder bestimmte Schichten der Bevölkerung von der staatlichen Willensbildung ausgeschlossen sind[45]). „Allein die demokratische Staatsform bedeutet an und für sich noch keine Gewähr für eine gleichmäßige Förderung aller Gesellschaftsschichten"[46]). Sie bedeutet nach Zwiedineck-Südenhorst höchstens eine Gradstufe in der Möglichkeit der Verwirklichung sozialpolitischer Ideale[47]). — Auch der demokratische Staat wird versuchen, die demokratischen Grundsätze in der Sozialpolik nach Möglichkeit zu verwirklichen. Er wird den Fürsorgegedanken und bürokratische Tendenzen ablehnen und eine weitgehende Freiheit der Beteiligten und die selbsttätige Regelung ihrer sozialpolitischen Angelegenheiten an ihre Stelle zu setzen suchen. — Die näheren Zusammenhänge zwischen Demokratie und Sozialpolitik im Nachkriegsdeutschland aufzuzeigen, ist dem Hauptteil der Arbeit vorbehalten.

II. Abschnitt: Entwicklungsgeschichtlicher Rückblick über die deutsche Sozialpolitik.

3. Kapitel: Die Organisationsprinzipien in der deutschen Sozialpolitik.

§ 5 Vom organisationslosen Zustand zur Hilfe für den konkreten Notstand (1839—1869).

Wie bei vielen Erscheinungen so erleichtert auch in der Sozialpolitik die Kenntnis der vorausgegangenen Entwicklung das Verständnis für die Gegenwart. Unser Rückblick soll uns bis zu dem ersten preußischen[1]) Arbeiterschutzgesetz, dem „Regulativ über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in den Fabriken" vom 9. März 1839 führen[2]). Diese Maßnahme wurde in einen sozialpolitisch leeren Raum gesetzt, da sich die preußischen Könige bis dahin noch nicht auf diesem Gebiet versucht hatten und sich auch in den übrigen deutschen Staaten kein Vorbild für die sozialpolitische Gesetzgebung fand. Friedrich Wilhelm III. war der erste preußische Monarch, der ein sozialpolitisches Gesetz im modernen Sinne erließ. Die industrielle Entwicklung Preußens wie die des übrigen Deutschlands war hinter der eines Teiles der anderen europäischen Staaten zurückgeblieben. So hatte man dementsprechend auch noch keine Erfahrungen auf dem Gebiete des Arbeiterschutzes und man griff bei dieser ersten Maßnahme ein Teilgebiet heraus, auf dem die Notstände am augenfälligsten und die Objekte am hilfsbedürftigsten waren: das Gebiet des Kinderschutzes. Ob hierfür mehr humanitäre Regungen oder mehr der Gedanke des Staatswohls im absolutistischen Sinne — in diesem Falle der mangelnde Nachwuchs für das Heer — bestimmend gewesen sind, vermögen wir nicht zu entscheiden. Von wesentlichen organisatorischen Prinzipien oder von systematischen Grundsätzen war in dem Gesetz noch nichts zu verspüren. Das erhellt einmal aus der Tatsache, daß sich die Bestimmungen des Regulativs selbst widersprechen[3]) und zum anderen daraus, daß die Handhabung der Schutzbestimmungen durchaus ungenügenden Organen, nämlich den Ortspolizeibehörden und den Schulbehörden, übertragen wurde.

45) Vergl. Herkner: Die Arbeiterfrage, I S. 91 u. Stolper a. a. O. S. 14.
46) Zwiedineck-Südenhorst, S. 97.
47) ebenda S. 97.
1) Von Hinweisen auf die außerpreußische Sozialpolitik vor 1869 sei im wesentlichen abgesehen.
2) Pr. Gesetzsammlung S. 156.
3) Vergl. Anton: Geschichte der preußischen Fabrikgesetzgebung, S, 63 ff.

Die Unzulänglichkeit der getroffenen Maßnahmen stellte sich in der Praxis bald heraus und blieb auch der Regierung nicht verborgen. Die Gesetzgebung arbeitete aber langsam, und erst 1845 versuchte man, durch Lokalkommissionen die Aufsicht über die Durchführung der Schutzbestimmungen zweckmäßiger zu gestalten. Dieser Versuch schlug fehl[4]). Auch die preußischen Gewerberäte, die 1849 eingeführt wurden[5]), und die u. a. die Befolgung der Vorschriften über die Annahme und Behandlung der Fabrikarbeiter zu überwachen hatten, vermochten auf dem Gebiete der Gewerbeaufsicht keine Besserungen zu bringen.

In den 50er Jahren erfährt das Gebiet des Jugendschutzes einige Verbesserungen, aber eine klare sozialpolitische Grundhaltung ergibt sich noch nicht aus der Stellung der Staatsregierung. Wir können in den Ergänzungsbestimmungen vom 16. 5. 1853[6]) zu dem Regulativ von 1839, die das Mindestalter für die gewerbliche Kinderarbeit heraufsetzen und fakultative Fabrikinspektoren einführen, den Niederschlag von Widersprüchen in der Regierungsmeinung feststellen. Anton sagt zu ihrer Beurteilung: „Sie (die Regierung) war der Meinung, daß es von größter Bedeutung für die Monarchie wäre, daß dem Anwachsen der Fabrikbevölkerung entgegengewirkt würde und wünschte gleichzeitig, die Einführung des siebenstündigen Schichtwechsels für untervierzehnjährige Arbeiter"[7]). Mit Recht ist Anton der Ansicht, daß das zweite das erste aufhebt. Im Jahre 1869 wurden die preußischen Jugendschutzbestimmungen fast wörtlich in die Gewerbeordnung des Norddeutschen Bundes aufgenommen[8]).

Seit Ausgang des Mittelalters läßt sich eine koalitionsfeindliche Gesetzgebung zurückverfolgen[9]). Die mittelalterlichen Koalitionsverbote richteten sich auf die Klagen der Meister hin gegen die Gesellenverbände. Die Koalitionsverbote gingen in die Gesetzgebung der neueren Zeit über, und so wurde z. B. im Allgemeinen Landrecht für die preußischen Staaten den Gesellen verboten, eigenmächtig Versammlungen abzuhalten. Wo ihnen solche Versammlungen erlaubt seien, dürfe es nur mit Wissen der Gewerksältesten geschehen[10]). Nach dem Entstehen des Fabrikarbeiterstandes wurden die Koalitionsverbote auch auf diesen ausgedehnt. Es ist darum nicht erstaunlich, daß die Preußische Gewerbeordnung von 1845[11]) eine koalitionsfeindliche Haltung einnahm. Deren Bestimmungen gingen zwar formell gegen die Vereinigungen der Arbeitgeber wie der Arbeitnehmer vor, in ihrer praktischen Auswirkung richteten sich die Beschränkungen der Koalitionsfreiheit vor allem gegen die Arbeiterschaft. Es erfolgte zwar kein prinzipielles Verbot der Vereinigungen von Arbeitern, sondern man wollte in erster Linie Verabredungen zur Arbeitseinstellung verhüten. Die Verabredung von Streiks und die Aufforderung zu einer solchen Verabredung wurde mit Gefängnis, die Arbeitseinstellung mit Geldbuße und Gefängnis bestraft. Weitere Koalitionsverbote wurden für Preußen noch in den Jahren 1854[12]) für Dienstboten, Landarbeiter und Schiffsknechte und 1860[13]) für Bergwerksbesitzer und Bergleute erlassen. In der Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund von 1869[14]) erfolgte die prinzipielle Anerkennung der Koalitionsfreiheit, der jedoch dadurch, daß Koalitionsverträgen die Klagbarkeit versagt und Koalitionszwang mit Gefängnis bestraft wurde, die Spitze abgebrochen wurde. Für einen Teil derjenigen Arbeitnehmer-

4) Vergl. Poerschke: Geschichte der Gewerbeaufsicht in Deutschland, S. 12 ff.
5) Pr. Gesetzsammlung S. 93.
6) Pr. Gesetzsammlung S. 225.
7) Anton, ebenda S. 87.
8) Auf einige andere Arbeiterschutzmaßnahmen (insbes. das Truckverbot) sei hier nicht weiter eingegangen.
9) Einzelheiten siehe bei Wissel: Koalitionen und Koalitionsverbote, in: H. d. St. V. Bd. S. 733 ff
10) Allg. L. R. 2. Tl. 8. Titl. §§ 396—400.
11) Pr. Gesetzsammlung S. 41.
12) Pr. Gesetzsammlung S. 214.
13) Pr. Gesetzsammlung S. 201.
14) Bundesgesetzblatt S. 245.

gruppen, die nicht der Gewerbeordnung unterstanden, wurde die koalitionsfeindliche Gesetzgebung noch in zahlreichen Gesindeordnungen und Ausnahmegesetzen der Einzelstaaten fortgeführt.

Vorläufer der modernen Sozialversicherungsidee finden wir in den gewerblichen Hilfskassen und in den Knappschaftskassen. Als die neuere Gesetzgebung sich der Regelung dieser Institutionen annahm, knüpfte sie an Einrichtungen an, die sich organisch entwickelt hatten. Die gewerblichen Hilfskassen fungierten nach dem Vorbild der mittelalterlichen Zunftkassen und Gesellenbruderschaften und in Fortbildung der genossenschaftlichen Tradition jener, als Unterstützungskassen in den Notständen, wie sie durch Krankheit, Alter, Tod und dergleichen hervorgerufen werden[15]). In der Gewerbeordnung von 1845 wurde den Fabrikarbeitern, Gesellen, Gehilfen die Beibehaltung der bestehenden Kassen mit dem Vorbehalt gestattet, daß die Aufnahme in dieselben nicht von der Beschäftigung bei einem Innungsmitglied abhängig gemacht werden durfte. Die Neubildung von Unterstützungskassen wurde mit Genehmigung der Regierung gestattet, die Gemeinden wurden ermächtigt, alle am Ort beschäftigten Gesellen und Gehilfen durch Ortsstatut zum Beitritt zu verpflichten. Durch eine Verordnung von 1849[16]) wurde die Möglichkeit geschaffen, durch Ortsstatut die selbständigen Gewerbetreibenden und die Fabrikarbeiter zum Beitritt zur Kasse zu zwingen. Im Jahre 1854[17]) wurde die Zulässigkeit der Ausdehnung des Beitrittszwanges auf lohnerhaltende Lehrlinge vorgesehen und festgestellt, daß alle beitrittspflichtigen Personen zur Gründung neuer Kassen angehalten werden könnten. Den Regierungen wurde das Recht eingeräumt, selbst die Errichtung von Kassen mit Beitrittszwang anzuordnen, wo dem vorliegendem Bedürfnisse nicht durch Ortsstatut genügt wurde. Die Gewerbeordnung des Norddeutschen Bundes von 1869 ließ die in den Einzelstaaten bestehenden Bestimmungen über das Hilfskassenwesen in Geltung. Der Beitrittszwang für alle selbständigen Gewerbetreibenden mit Ausnahme der Fabrikanten wurde aufgehoben, für Fabrikarbeiter, Gesellen, Gehilfen insofern aufrecht erhalten als sie nur dann einer Zwangskasse beizutreten verpflichtet waren, wenn sie keiner freien Hilfskasse angehörten.

Die Bergknappen sollen die ersten gewesen sein, die Unterstützungseinrichtungen auf genossenschaftlicher Grundlage hatten[18]). Aus den „Büchenskassen", in denen freiwillige Beiträge gesammelt wurden, um im Notfalle zu helfen, entwickelten sich die Knappschaftskassen, zu denen die Bergleute feste Beiträge zahlten. Das Knappschaftsgesetz von 1854[19]) legalisierte gewissermaßen den bestehenden Zustand[20]). Wir finden zum erstenmal die Idee eines unmittelbaren gesetzlichen Zwanges verwirklicht, denn das Gesetz ordnete die Bildung von Knappschaftsvereinen an, zu denen alle Bergwerksbesitzer des Bezirkes und ihre in den Bergwerken beschäftigten Arbeiter beizutreten verpflichtet waren. Die vorhandenen Knappschaftsvereine ließ das Gesetz unter Anpassung der Statuten an die neuen Vorschriften bestehen. An obligatorischen Mindestleistungen wurden den ständigen Knappschaftsmitgliedern Krankenunterstützung, Invalidenrente, Sterbegeld und Hinterbliebenenunterstützung garantiert. Die Beiträge wurden von den Bergwerksbesitzern und den Bergarbeitern aufgebracht, die auch gemeinsam die Kassenverwaltung führten. Das Preußische Allgemeine Berggesetz von 1865[21]) ließ im wesentlichen die geltenden Bestimmungen in Kraft, es sah als Novum die Möglichkeit der Bildung besonderer Knappschaftskrankenkassen vor.

---

15) Vergl. Kleeis: Die Geschichte der sozialen Versicherung in Deutschland S. 30 ff.
16) Pr. Gesetzsammlung S. 93.
17) Pr. Gesetzsammlung S. 138.
18) Vergl. Kleeis, ebenda S. 24.
19) Pr. Gesetzsammlung S. 139.
20) v. Waldheim: Zeitgemäße Reformen der deutschen Sozialversicherung in historischer und wirtschaftlicher Beleuchtung, S. 8.
21) Pr. Gesetzsammtung S. 705.

Einen bedeutungsvollen Ansatz auf dem Gebiete einer besonderen Arbeitsgerichtsbarkeit stellt die Gewerbegerichtsverordnung von 1849[22]) dar, die an ältere Versuche auf diesem Gebiet anknüpft[23]). Die Gewerbegerichte sollten möglichst auf dem Wege gütlicher Vermittlung Streitigkeiten der selbständigen Gewerbetreibenden und Fabrikinhaber mit ihren Gesellen, Gehilfen, Lehrlingen, Arbeitern etc. regeln, die sich über Beginn und Auflösung des Arbeitsverhältnisses, über die gegenseitigen Leistungen während der Dauer des Arbeitsverhältnisses und über Ansprüche daraus ergaben. Die Gerichte setzten sich aus Arbeitgebern und Arbeitnehmern zusammen. Die Arbeitgeber hatten stets ein Mitglied mehr und stellten auch den Vorsitzenden und dessen Stellvertreter. Diese Arbeitsgerichte haben sich nicht besonders bewährt. Das Verfahren war nicht vereinfacht genug, die Gerichte arbeiteten zu langsam und zu teuer. Stieda sieht außer diesen Ursachen die Gründe für die mangelnde Bewährung darin, daß die Aufforderung zur Selbsttätigkeit in der Gewerbegerichtsverordnung nicht mit der Gewerbeordnung von 1845 in Einklang stand, und daß die ungleiche Vertretung der streitenden Parteien ein Mißgriff gewesen sei[24]). In der Gewerbeordnung von 1869 wurde die Frage besonderer Arbeitsgerichtsbehörden nur unbefriedigend gelöst. Soweit für die vorher bezeichneten Streitigkeiten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern keine besonderen Behörden bestanden, erfolgte ihre Entscheidung durch die Gemeindebehörde. Soweit besondere Institutionen vorhanden waren, ließ sie das Gesetz bestehen. Die Befugnis zur Neubildung von Schiedsgerichten wurde den Gemeindebehörden übertragen, die solche Institutionen unter gleichmäßiger Beteiligung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern durch Ortsstatut errichten konnten.

Ohne auf weitere Einzelheiten einzugehen, ist allgemein zu sagen, daß der gesetzgeberische Niederschlag der staatlichen Sozialpolitik bis zum Jahre 1869 ziemlich dürftig war. Die sozialpolitischen Bestimmungen, die in die Gewerbeordnung von 1869 aufgenommen wurden, richteten sich vorwiegend nach dem preußischen Vorbild, da die Sozialpolitik in Preußen am weitesten fortgeschritten war[25]).

Die Arbeiterschaft selbst hatte kaum einen Einfluß auf die Gesetzgebung und mußte mit dem zufrieden sein, was die Regierung bezw. die politisch einflußreichen Kreise ihr gaben. Es ist natürlich, daß die Industrieunternehmer einen möglichst retardierenden Einfluß auf die soziale Gesetzgebung auszuüben versuchten, von wenigen humanen Fabrikanten abgesehen. Daß man in Regierungskreisen teilweise diesen Einflüssen unterlag, zumal auch die Wissenschaft im wesentlichen liberal eingestellt war (Deutsche Freiheitsschule), beweist eine Aeußerung des preußischen Handelsministeriums aus den 60er Jahren. Man war dort der Meinung, daß auf keinen Fall unter den Arbeitern der Wahn Fuß fassen dürfte „als könne der Staat durch irgendwelche gesetzlichen Bestimmungen oder durch Verwaltungsanordnungen den Notständen abhelfen, welche mit den Bedingungen der Arbeit überhaupt und mit dem in der Weltordnung begründeten Unterschiede von Arm und Reich zusammenhängen. Die Regierung würde eine schwere Schuld auf sich laden, wenn sie in dieser Beziehung durch ihr Vorgehen den Arbeiterstand zu unbegründeten Hoffnungen verleitete“[26]). Die Regierung war in einem Dilemma zwischen den liberalen Einflüssen, die von der Unternehmerschaft und der Wissenschaft ausgingen und zwischen der konservativen Anschauung, daß der König, als Landesvater, in patriarchalicher Weise für alle seine Landeskinder zu sorgen habe. Die sozialpolitischen Maßnahmen bis zu den 70er Jahren tragen diesen Zwittercharakter.

Es ist verständlich, daß sich bei einer derartig lavierenden Haltung der Regierung keine einheitlichen Grundsätze in der Sozialpolitik durchsetzen konnten. Von einer systematischen staatlichen Sozialpolitik kann daher noch nicht gesprochen werden, und es bedurfte der Anstöße von außen, um hier Wandlungen herbeizuführen.

22) Pr. Gesetzsammlung S. 110.
23) Näheres bei Stieda: Das Gewerbegericht, S. 38 ff.
24) Vergl. Stieda, ebenda S. 45 ff.
25) Auf manchen Gebieten, wie z. B. der Koalitionsgesetzgebung, war die Gesetzgebung anderer deutscher Staaten (Sachsen, Baden) fortschrittlicher.
26) Poschinger: Fürst Bismarck als Volkswirt, Bd. I S. 27.

§ 6 Das Ueberwiegen absolutistisch-bürokratischer Tendenzen (1869—1890).

Wie in England die Maschinenstürmerbewegung, in Frankreich der Lyoner Seidenweberaufstand, so zeigte in Deutschland der Hungeraufstand der schlesischen Weber in den 40 er Jahren die typischen Anfangsformen der Arbeiterbewegung: ein Streben nach Wiederherstellung der vorindustriellen Produktionsbedingungen und noch keinen Hinweis auf wirtschaftliche oder gesellschaftliche Neugestaltungspläne. Auch die 48 er Revolution zeigt uns noch kein „klassenbewußtes Proletariat", war sie doch eine vorwiegend bürgerliche Bewegung, deren Ziel eine Verfassung war. Erst in den 50 er und 60 er Jahren fängt die deutsche Arbeiterschaft an, sich zu regen und zum Bewußtsein ihrer selbst zu kommen. In Karl Marx erwuchs ihr der Denker und Organisator, der dem ungeklärten Streben des Proletariats ein Ziel setzte und es zum politischen und ökonomischen Kampfe aufrief.

Es genügen wenige Daten, um die rasche innere und äußere Entwicklung der deutschen Arbeiterbewegung zu charakterisieren. Im Kommunistischen Manifest von 1848, dem Gemeinschaftswerk von Marx und Engels, wird die internationale Solidarität aller Lohnarbeiter gefordert[27]), deren praktische Verwirklichung Marx 1864 in der Internationalen Arbeiterassoziation gelang. Das Kommunistische Manifest enthält die Grundzüge von Marx sozialistischem System, es begründet die Klassenkampftheorie und setzt die Vergesellschaftung der Produktionsmittel als Ziel. Ungefähr gleichzeitig wirkte Lassalle, der sich hauptsächlich an die deutsche Arbeiterschaft wandte und 1863 den Allgemeinen deutschen Arbeiterverein ins Leben rief. Lassalle hatte das gleiche soziale Endziel wie Marx, als ein „vorläufiges soziales Heilmittel"[28]) erschien ihm die Gründung von Produktivgenossenschaften. Er war überwiegend auf politische Gegenwartsarbeit eingestellt und erstrebte das allgemeine Wahlrecht. Von Lassalle führen Verbindungslinien zu dem Staatsmann, der in den folgenden Jahren die stärksten Einflüsse auf die deutsche Innen- und Außenpolitik und somit auch auf die Sozialpolitik ausübte, zu Bismarck. Durch Lassalle angeregt, interessierte sich Bismarck für den Gedanken der Produktivgenossenschaften und befürwortete deren staatliche Subventionierung. Seine Bestrebungen für die Arbeiterschaft gingen noch weiter, stießen sich aber am bürokratischen Widerstand der Regierung[29]). Bismarck und Lassalle fanden sich in der Gegnerschaft gegen die bürgerlichen Liberalen zusammen. Um deren Einfluß zu brechen, führte Bismarck in der Verfassung des Norddeutschen Bundes von 1867, die 1871 zur Verfassung des Deutschen Reiches umgestaltet wurde, das allgemeine Wahlrecht ein. Seit dessen Einführung waren die Sozialdemokraten im Norddeutschen und späteren Deutschen Reichstag vertreten. Zwar war im ersten Deutschen Reichstag Bebel der einzige Vertreter der Sozialdemokraten[30]). Trotzdem wurde Bismarck deren Einfluß zu groß, da sie durch die Vereinigung der im Jahre 1869 von Liebknecht und Bebel begründeten Sozialdemokratischen Arbeiterpartei mit der Lassalleanern (1875) innerlich mehr konsolidiert waren. Auch die Agitationstätigkeit nahm größeren Umfang an. Die unsichere Wirtschaftslage nach dem deutsch-französischen Krieg, der eine Arbeitslosigkeit hervorgerufen hatte, ergab neuen Werbestoff für die Sozialdemokratische Partei. Bismarck sah in den sozialdemokratischen Bestrebungen eine große Gefahr für den Staat, und darum wollte er unter allen Umständen den sozialdemokratischen Einfluß brechen. Er benutzte zwei gegen den Kaiser gerichtete Attentate, — denen die Sozialdemokratische Partei aber fernstand — als Vorwand für ein „Gesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie"[31]), für das er am 19. 10. 1878 im Reichstag eine Mehrheit

27) Kommunistisches Manifest, enth. in Sombart: Grundlagen und Kritik des Sozialismus, S. 157.
28) Muckle: Die großen Sozialisten II. Bd. S. 121.
29) Cahn: Bismarck als Sozialpolitiker, S. 3.
30) Mehring: Geschichte der deutschen Sozialdemokratie II. S 306
31) R. G. Bl. S. 351

fand. Um dieses Gesetz durchzubringen, hatte Bismarck im Juni 1878 den Reichstag aufgelöst. Der neue Reichstag erwies sich durch seine veränderte Zusammensetzung als ein gefügigeres Werkzeug in Bismarcks Hand, der von der Notwendigkeit des Gesetzes durchaus überzeugt war. Er sah darin das Mittel, das Gemeinwesen von der Krankheit, von der es ergriffen sei, zu heilen[32]). Wir finden an diesem Beispiel den Beweis, daß die konstitutionelle Verfassung des Deutschen Reichs keine genügende Garantie für die Wahrung der Belange eines großen Teils der Bevölkerung bot, als die Monarchengewalt durch eine Persönlichkeit wie Bismarck vertreten wurde.

Bismarcks sozialpolitische Grundeinstellung ging vom Gedanken der „Staatsraison" aus, und aus diesem Gesichtspunkte heraus sind seine Handlungen zu verstehen[33]). Es ging ihm stets darum, den Staat und dessen Macht und Ansehen zu stärken, und dazu war ihm jedes Mittel recht. Humanitäre und religiöse Motive, die er manchmal betonte, scheinen dem Staatsgedanken gegenüber von untergeordneter Bedeutung gewesen zu sein[34]). So sagt er z. B., daß die Fürsorge für die hilflosen Mitbürger nicht bloß die Pflicht des christlichen Staates, sondern jedes Staates an und für sich sei[35]) und sah die Sozialpolitik als das Mittel an, das Reich nach der inneren Seite zu stärken[36]). Thieme beurteilt im Zusammenhang mit dem Sozialistengesetz Bismarcks Stellung zur Sozialpolitik ziemlich scharf: „Konnte er deutlicher als durch diese Handlungsweise demonstrieren, daß ihm die soziale Bewegung niemals ernstlich am Herzen gelegen hat, daß er sie stets nur als auszunutzenden und zu vernichtenden Machtfaktor bewertet hat?"[37])

Bismarck war aber klug genug, einzusehen, daß den tatsächlich bestehenden Uebelständen in der Lage der Arbeiterschaft nicht durch Unterdrückungsmaßnahmen abgeholfen werden konnte. Er hoffte auch, durch eine staatliche Sozialpolitik die Arbeiterschaft mit dem bestehenden Staat zu versöhnen. Als dringendster Uebelstand erschien Bismarck die Existenzunsicherheit des Arbeiters, die er durch eine großzügige Sozialversicherung beheben wollte. Die Kaiserliche Botschaft von 1881 kündigt einen neuen Kurs in der Sozialpolitik an und weist systematische präventive Grundsätze auf. Ein größeres Verständnis für den eigentlichen Charakter der Sozialpolitik, im Gegensatz zu armenpflegerischen Maßnahmen, drückt sich in der Tatsache aus, daß in der Botschaft zum ersten Mal offiziell ein „begründeter Anspruch der Hilfsbedürftigen auf ein höheres Maß" staatlicher Fürsorge anerkannt wird[38]).

Von den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung wurde zuerst die Unfallversicherung in Angriff genommen, die die Mängel des Reichshaftpflichtgesetzes von 1871[39]) beseitigen sollte. Vor allem ergaben sich Schwierigkeiten daraus, daß der Beweis für das Verschulden des Unternehmers (oder seines Beauftragten) von dem Verletzten schwer zu erbringen war und sich häufig langwierige und erbittert geführte Prozesse ergaben. — Die Organisation der Unfallversicherung hatte Bismarck sich ganz anders gedacht, als sie tatsächlich geworden ist. Die Einführung eines großen Reichszuschusses und einer streng zentralistischen Organisation, wie sie der erste Entwurf vorsah, scheiterten am Widerstande des Reichstages. Bismarck glaubte, ohne die Staatshilfe die Folgen des Gesetzes der Industrie gegenüber nicht verantworten zu können. „Mein Interesse an der ganzen Bearbeitung der Sache wird sehr abgeschwächt, sobald ich erkennen sollte, daß das Prinzip der Unterlassung des Staats-

---

32) Verhandlungen des Deutschen Reichstages IV. Leg. Per., I. Sess. I. Band (17. Sitzung am 19. Okt. 1878).
33) Vergl. Thieme: Bismarcks Sozialpolitik, in: Archiv für Politik und Geschichte, 1927 H. 11 S. 383 und Cahn a. a. O. S. 7. Ebenso urteilt Lütge: Die Grundprinzipien der Bismarckschen Sozialpolitik, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 134. Bd. S. 585.
34) Rothfels: Prinzipienfragen der Bismarckschen Sozialpolitik, S. 8.
35) Verhandlungen des Deutschen Reichstages 5. L. P. 4. Sess. Bd. 1 S. 74.
36) Verhandlungen des Deutschen Reichstages 7. L. P. 4. Sess. 3. Bd. S. 1382.
37) Thieme, ebenda S. 392.
38) Verhandlungen des deutschen Reichstags 5. L. P. 1. Sess. 1. Bd. S. 1.
39) RGBL. S. 207.

zuschusses zur Annahme kommen sollte", erklärt er bei der Beratung des I. Gesetzentwurfs im Jahre 1881[40])[41]). In der Uebernahme der Versicherung durch den Staat erblickte er das Korrelat für den Zwang. Kleinere Versicherungsanstalten, die nicht das Reich, sondern die einzelnen Staaten gründen würden, hielt er nicht für lebensfähig. Ein zweiter Regierungsentwurf aus dem Jahre 1882[42]) läßt angesichts des Widerstandes des Reichstags die zentralistische Organisation fahren und sieht kooperative Genossenschaften der Unternehmer als Versicherungsträger vor. Den Genossenschaftsgedanken hatte Bismarck, zwar mit anderen Trägern, schon bei der Beratung des ersten Gesetzentwurfs angedeutet[43]). Der Reichszuschuß bleibt immer noch aufrecht erhalten. Aber auch dieser Entwurf erlangt keine Gesetzeskraft und erst ein dritter Regierungsentwurf[44]) aus dem Jahre 1884 wird vom Reichstag angenommen[45]). Bismarck hatte sich in die Notwendigkeit gefügt und auch den Reichszuschuß fallen lassen. Berufsgenossenschaften der Unternehmer sind die Träger der Versicherung, und die Unternehmer sind auch die alleinigen Kostenträger. Mit dem Genossenschaftsgedanken und dem Prinzip der gewerblichen Selbstverwaltung wollte Bismarck den bürokratischen Tendenzen durch eine kollegiale Behörde entgegenarbeiten[46]). Diese Selbstverwaltung beruht aber nicht auf dem Grunde der Parität, da die Unternehmer die alleinigen Träger sind.

Von den übrigen Versicherungsgesetzen der 80er Jahre rief das Krankenversicherungsgesetz von 1883 die wenigsten Auseinandersetzungen hervor. Hier konnte an Institutionen, die sich in langer Zeit entwickelt hatten, angeknüpft werden, und auch die Frage des Reichszuschusses fiel fort. Nach der Hilfskassengesetzgebung von 1876[47]) war das Hilfskassenwesen einheitlich für das Reich geregelt. Die Errichtung der Kassen sollte danach durch Ortsstatut erfolgen und auf gleichem Wege auch der Beitrittszwang für die über 16 Jahre alten Gesellen, Gehilfen, Fabrikarbeiter ausgesprochen werden. Ebenso konnte durch Ortsstatut bestimmt werden, daß die Arbeitgeber Zuschüsse bis zur Hälfte der Höhe der Beiträge ihrer Arbeiter leisten und ihre Arbeiter zur Kasse anmelden sollten. — Diese Regelung des Kassenwesens hatte sich als ein Mißerfolg herausgestellt, denn sowohl die Kassen- als auch die Mitgliederzahlen waren seit dieser gesetzlichen Regelung zurückgegangen[48]). Insbesondere nach der Einführung der Unfallversicherung erschien die Hilfskassengesetzgebung sowohl in bezug auf die Versicherungsleistungen als auch auf den Kreis der Erfaßten unzureichend[49]). In dem Krankenversicherungsgesetz[50]) erstreckte sich der Versicherungszwang auf ziemlich weite Berufsgruppen, ausgenommen waren die Landwirtschaft, das Transportgewerbe etc., aber auf diese Gruppen konnte der Zwang durch Ortsstatut ausgedehnt werden. Träger der Versicherung wurden Ortskrankenkassen, die nach beruflichen Merkmalen abbegrenzt werden sollten. Es heißt in der Begründung des Gesetzes: „Die gegenseitige Krankenversicherung der Berufsgenossen ist bei der relativen Gleichheit der Krankheitsgefahr die rationellste, übt durch die bei ihr am leichtesten durchzuführende Selbstverwaltung einen wohltätigen moralischen Einfluß aus und erleichtert durch die nahen Beziehungen der Kassenmitglieder zueinander die zur Bekämpfung der Simulation unentbehrliche Kontrolle"[51]). Neben den Ortskrankenkassen

40) Verhandlungen des Deutschen Reichstages 4. L. P. 4. Sess. 1. Bd. S. 714.
41) Verhandl. des R. T. 4. L. P. 4. Sess. 3. Bd. Druckf. Nr. 41 (I. Entwurf).
42) Verhandl. des R. T. 5. L. P. 2. Sess. 5. Bd. Druckf. Nr. 19.
43) Verhandl. des R. T. 4. L. P. 4. Sess. 1. Bd. S. 713.
44) Verhandl. des R. T. 5. L. P. 4. Sess. 3. Bd. Druckf. Nr. 4.
45) RGBL. S. 69; diesem Gesetz folgten in späteren Jahren mehrere Ausdehnungsgesetze, die den zunächst relativ beschränkten Kreis der versicherungspflichtigen Personen erweiterten.
46) Vergl. Poschinger, ebenda Bd. 2 S. 104.
47) RGBL. S. 125 und S. 134.
48) Verhandl. des R. T. 5. L. P. 2. Sess. 5. Bd. Druckf. Nr. 14 S. 140 ff.
49) Verhandl. des R. T. 5. L. P. 2. Sess. 5. Bd. Druckf. Nr. 14 S. 141.
50) RGBL. S. 73.
51) Verhandl. des R. T. 5. L. P. 2. Sess. 5. Bd. Druckf. Nr. 14 S. 143.

waren Fabrik-, Innungs- und freie Hilfskassen etc. als Träger der Versicherung vorgesehen. Von subsidiärer Bedeutung war eine sogenannte Gemeindekrankenversicherung. Arbeitgeber und Arbeitnehmer waren entsprechend dem Verhältnis ihrer Beitragsleistungen (1/3 zu 2/3) an der Kassenverwaltung beteiligt.

Durch das Alters- und Invaliditätsversicherungsgesetz hoffte Bismarck insbesondere eine Aussöhnung der Arbeiterschaft mit dem Bestehenden. Er wollte den Kreis der Versicherten möglichst weit ziehen, um eine Menge kleiner Rentner zu schaffen, die den Staat als eine wohltätige Institution ansehen sollten[52]). Nach den „Grundzügen zur Alters- und Invalidenversicherung der Arbeiter", die die Regierung nebst einer Denkschrift im Jahre 1887 veröffentlichte[53]), sollten die Unfallberufsgenossenschaften Träger der Alters- und Invalidenversicherung werden. Vor allem wurde das damit begründet, daß durch eine derartige organisatorische Zusammenfassung kein neuer Verwaltungsapparat notwendig sei und dadurch Kosten erspart würden. Andererseits weise gerade dieser Versicherungszweig auf Selbstverwaltung hin und die geeigneten Träger hierfür seien die Berufsgenossenschaften. Die Beiträge sollten zu 1/3 vom Reich und zu je 1/3 von Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufgebracht werden. Dieser Entwurf rief eine lebhafte Kritik sowohl von Seiten der Industrie, als auch von Arbeitnehmerseite hervor[54]). Die Argumente wandten sich teils gegen das berufsgenossenschaftliche Prinzip überhaupt, teils gegen die enge Zusammenfassung der Alters- und Invalidenversicherung mit der Unfallversicherung, da beide ihrem Wesen nach einander fremd seien. Unter anderem wurde vorgeschlagen, die Alters- und Invalidenversicherung der Krankenversicherung zu übertragen. Nach vielem Hin und Her kam im Jahre 1888 ein neuer Entwurf der Regierung heraus[55]) der nach mehreren Aenderungen mit knapper Mehrheit zum Gesetz erhoben wurde[56]). Das Berufsprinzip war zugunsten des Territorialprinzips aufgegeben, und Landesversicherungsanstalten zu Trägern der Versicherung gemacht. Von einer Zentralisation, etwa in einer Reichsversicherungsanstalt, war abgesehen worden. Das Reich war neben Arbeitgebern und Versicherten an der Beitragsaufbringung und zwar in Form von Zuschüssen zu den tatsächlich gezahlten Renten beteiligt. Für das Zentrum und die Freisinnigen, die außer den Sozialdemokraten, gegen das Gesetz gestimmt hatten, war vor allem der Reichszuschuß die Ursache ihrer ablehnenden Haltung. „Das Prinzip, daß man aus Staatsmitteln organisch geordnet und dauernd eine Klasse unserer Mitbürger mit Vermögensvorteilen versieht, ohne daß eine Hilfsbedürftigkeit nachzuweisen irgendwie nötig wäre", erschien Windhorst als ein Stück Verwirklichung des Sozialismus[57]). Den Freisinnigen erschien die Form der Staatshilfe, wie sie in der Alters- und Invalidenversicherung gewährt wurde, als eine Aufgabe des Versicherungsgedankens zugunsten des Versorgungsgedankens[58]). — Die Selbstverwaltung der Beteiligten erfuhr in der Alters- und Invalidenversicherung eine weitgehende Einschränkung, dem Behördenelement wurde sowohl im Gesamtaufbau als auch in der inneren Organisation ein größerer Einfluß eingeräumt als in den anderen Versicherungszweigen.

Zur allgemeinen Charakterisierung der Versicherungsgesetze ist zu sagen, daß sie bezeichnend für die deutschen Verhältnisse jener Zeit sind: Staat und Bürokratie hatten die Gesetze entworfen, behielten auch die Leitung und Verwaltung zum wesentlichen Teil in ihrer Hand und suchten, durch das Versicherungswerk ihre Autorität zu erweitern. Dem Gedanken der Selbstverwaltung stand man, mit Ausnahme Bismarcks, auf Regierungsseite ziemlich fern. Bismarck war es erst nach heftigen Kämpfen gelungen, bei der Unfallversicherung ein antibürokratisches Element einzubauen.

52) Vergl. z. B. Verh. d. R. T. 7. L. P. 4. Sess. III. Bd. S. 1385.
53) Veröfftl. im Reichsanz. v. 17. 11. 1887.
54) Vgl. v. Waldheim, ebenda S. 100 ff, der eine genaue Darstellung aller Einzelheiten der Kritik gibt.
55) Verhandl. des R. T. 7. L. P. 4. Sess. IV. Bd. Drucks. Nr. 10.
56) RGBL. 1889 S. 97.
57) Verhandl. d. R. T. 7. L. P. 4. Sess. III. Bd. S. 1856.
58) Vergl. Verh. d. R. T. 7. L. P. 4. Sess. III. Bd. S. 1804.

Während er zur Zeit seiner Verbindung mit Lassalle den Gedanken der Selbsthilfe befürwortet hatte, lag ihm bei der Schaffung der Sozialversicherungsgesetze nichts mehr daran, die Arbeiterschaft zur Selbsthilfe zu erziehen. Zur Stärkung des Staatsgedankens erschien ihm die Staatshilfe als das geeignetere Mittel. Die Arbeiterschaft selbst hatte zu damaliger Zeit noch kein großes Interesse für die Selbstverwaltung der Sozialversicherung. Zwar hatte die sozialdemokratische Reichstagsfraktion bei der Beratung des Krankenversicherungsgesetzes verlangt, daß die Krankenversicherung Sache der Arbeiter sein solle und die selbständige Verwaltung der Krankenkassen durch Arbeiter gefordert[59]). Das Sozialistengesetz hatte auf lange Zeit der deutschen Arbeiterschaft den Geschmack an der Sozialpolitik verdorben und sie zu einer staatsfeindlichen Gesinnung erzogen.

§ 7 Stärkere Ansätze zum Konstitutionalismus (1890—1914).

Bismarck hatte eine partiarchalische Auffassung vom Arbeitsverhältnis und erkannte den „Herrn im Hause Standpunkt“ auch für die Industrieunternehmer unbedingt an. Er hielt sich bewußt von einer Arbeiterschutzgesetzgebung fern, die ihm als „der erste Schritt zu einer Demokratisierung der Fabrik, die ihm für das Produktionsverhältnis verderblich vorkam und seinen aristokratischen Gefühlen unerträglich dünken mußte“[60]) erschien. Die ablehnende Haltung nahm Bismarck vor allem gegenüber Arbeitszeitbeschränkungen ein, während er z. B. dem Betriebsschutz gegenüber nicht so abgeneigt war. Er begründete seine Stellung zu Arbeitszeitbeschränkungen damit, daß er sie weder für die Unternehmer, noch für die Arbeiter für materiell tragbar halte[61]). Die Gewerbeordnungnovelle von 1878[62]), die eine Weiterführung des Kinder- und Jugendschutzes, die Anfänge eines besonderen Frauenschutzes, die Ausdehnung des Truckverbotes, die obligatorische Fabrikinspektion etc. brachte, hütete sich vor einschneidenden Arbeitszeitbeschränkungen. Trotzdem sie „überaus zahm“ war, hat sie doch Bismarcks Mißfallen erregt[63])[64]).

Erst die Februarerlasse Wilhelms II., die beide nicht mehr vom Reichskanzler gegengezeichnet waren[65]), gaben der deutschen Sozialpolitik eine neue Richtung. In dem einen wurde eine internationale Arbeiterschutzkonferenz angeregt, die noch 1890 in Berlin stattfand. Wesentlicher wurde der zweite Erlaß, der die Unzulänglichkeit der bisherigen sozialpolitischen Maßnahmen zugab und einen Ausbau der Sozialversicherung und vor allem des Arbeiterschutzes in Aussicht stellte. Wir finden hier deutlichere Ansätze zu einer Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses im konstitutionellen Sinne, wenn es in dem Erlaß heißt: „Für die Pflege des Friedens zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern sind gesetzliche Bestimmungen über die Formen in Aussicht zu nehmen, in denen die Arbeiter durch Vertreter, die ihr Vertrauen besitzen, an der Regelung gemeinsamer Angelegenheiten beteiligt und zur Wahrnehmung ihrer Interessen bei Verhandlung mit den Arbeitgebern und den Organen meiner Regierung befähigt werden“[66]). Bei der Neufassung des VII. Ttls. der Gewerbeordnung im Jahre 1891[67]) wurden fakultative Arbeiterausschüsse eingeführt, die eine Anerkennung der Persönlichkeitsrechte des Arbeiters im Arbeitsverhältnis darstellen, ohne besondere

59) Vergl. Mehring, ebenda II. Bd. S. 468.
60) Richthofen: Ueber die historischen Wandlungen in der Stellung der autoritären Parteien zur Arbeiterschutzgesetzgebung, S. 49.
61) Vergl. z. B. Verhandl. des R. T. 5. L. P. 1. Sess. I. Bd. S. 488.
62) RGBL. S. 199.
63) Dietzel: Bismarck, in: H. d. St. Erg. Band 1929 S. 190.
64) Vergl. z. B. Verhandl. des R. T. 3. L. P. 2. Sess. Bd. I S. 286 ff. S. 297 ff und Bd. II S. 1031 f, S. 1383 ff.
65) Bismarck: Erinnerung und Gedanke, III. Bd. S. 66.
66) Bei Bismarck, ebenda III. S. 68.
67) RGBL. S. 261.

praktische Bedeutung zu erlangen. Im übrigen wurden im Tl. VII der Gewerbeordnung die Forderungen nach Sonntagsruhe, hygienischem Normalarbeitstag, erhöhtem Betriebs-, Frauen- und Kinderschutz, Verschärfung des Truckverbotes und einer Arbeitsordnung verwirklicht. Ungefähr gleichzeitig mit dem Arbeiterschutzgesetz — so wurde die Gewerbeordnungsnovelle genannt — wurde das Gewerbegerichtsgesetz (1890) erlassen[68]), das gegenüber der älteren Gesetzgebung (preußische und sächsische Gesetzgebung und RGO.) Fortschritte aufweist. Der Vorsitzende durfte weder Arbeitgeber noch Arbeitnehmer sein. Das Verfahren ist vereinfacht und beschleunigt. Als Novum kommt hinzu, daß die Gewerbegerichte in Fällen von Streitigkeiten, die über die Bedingungen der Fortsetzung oder Wiederaufnahme des Arbeitsverhältnisses zwischen Arbeitgebern und ihren Arbeitnehmern entstehen, als Einigungsämter in Tätigkeit treten können.

Während wir in den folgenden Jahren einen Stillstand, teilweise sogar eine Rückkehr zu absolutistisch-reaktionären Tendenzen in der staatlichen Sozialpolitik feststellen können, regten sich in anderen Kreisen neue Impulse zu ihrer Fortbildung. Die Gewerkschaften aller Richtungen wachsen nach dem Fall des Sozialistengesetzes an. Sie erhielten zwar erst in den späteren Jahren als maßgebende Faktoren der Sozialpolitik Bedeutung, doch erlangte in jenen Jahren in den Kreisen der bei ihnen Organisierten der Tarifvertragsgedanke größere praktische Bedeutung. Andererseits wirkten neutral und konfessionell eingestellte Reformer für einen Weiterbau der Sozialpolitik. Auch in Unternehmerkreisen traten weitblickende Persönlichkeiten für eine Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses im konstitutionellen Sinne ein. Sie wollten teils in wohlverstandenem eigenen Interesse alle Hörigkeitsmomente aus dem Arbeitsverhältnis fernhalten und das Ueber- und Unterordnungsverhältnis in ein mehr genossenschaftliches verwandeln. Als Beispiele seien hier die Namen Abbe[69]) und Freese[70]) genannt, die dies Ziel zum Teil durch Arbeiter- und Angestelltenausschüsse, zum Teil durch Gewinnbeteiligung und höhere Löhne zu erreichen suchten und ihren Arbeitern hierauf klagbare Rechte einräumten. Von diesen Unternehmerpersönlichkeiten drangen Einflüsse zu Friedrich Naumann, dessen sozialpolitisches Ziel es war, den „Industrieuntertanen in einen Industriebürger" zu verwandeln[71]). Als Wege hierzu erschienen ihm das konstitutionelle Fabriksystem und die politische Demokratie.

Ganz im Gegensatz zu diesen Ansätzen zu einer Neugestaltung des Arbeitslebens, standen die Tendenzen jener Kreise, die sich durch die „Umsturzvorlage" (1894) und die „Zuchthausvorlage" (1899) einen Namen gemacht haben. Sie wollten die Grundsätze des alten Obrigkeitsstaates wieder einführen und Unterordnung und Gehorsam zur Grundlage des Arbeitsverhältnisses machen. Die beiden Vorlagen bedeuteten eine Negierung wesentlicher Freiheitsrechte des Arbeiters und waren Reaktion schlimmster Art. Ihr Zustandekommen hätte das Rad der Entwicklung im Sinne einer konstitutionell-demokratischen Organisation der Sozialpolitik um viele Jahre zurückgedreht.

Eine gute Folgeerscheinung hatten die reaktionären Bestrebungen gezeitigt: die Umstellung des Grafen Posadowsky, der von 1901—1907 die Geschäfte des Staatssekretärs des Innern führte. Seiner Arbeit sind zahlreiche Fortschritte in der staatlichen Sozialpolitik zuzuschreiben, und zwar zeigt sich die Weiterentwicklung vor allem darin, daß immer neue Sachgebiete in Angriff genommen wurden. Es seien hier genannt: die umfassende Revision der Sozialversicherung in den Jahren 1899 bis 1903, die Gewerbeordnungsnovelle von 1900, die Revision der Seemannsordnung von 1902, das Kinderschutzgesetz von 1903 und das dem Gewerbegerichtsgesetz nachgebildete Kaufmannsgerichtsgesetz von 1904. Das letztere ist darum beachtlich, weil

---

68) RGBl. S. 141.
69) Vergl. Abbe: Sozialpolitische Schriften, III.
70) Vergl. Freese: Die konstitutionelle Fabrik.
71) Schneider: Friedrich Naumanns soziale Gedankenwelt, S. 75

der Nachteil, in denen sich die kaufmännischen Angestellten gegenüber den gewerblichen Arbeitern etc. befanden, aufgehoben wurde, und die kaufmännischen Angestellten nun auch die Vorzüge einer besonderen Gerichtsbarkeit in Arbeitsstreitigkeiten genießen konnten. Trotz seiner Bemühungen gelang es Posadowsky nicht, das Mitspracherecht der Arbeiter wesentlich zu erweitern und seine Absicht, die Rechtsfähigkeit der Berufsvereine zu erlangen, konnte er nicht verwirklichen. Der Entwurf zu einem Berufsvereinsgesetz war rückständig[72]) und fand daher im Reichstag und in der Öffentlichkeit lebhaften Widerspruch[73]). Der Entwurf war nach einer ersten Beratung im Plenum des Reichstags einer Kommission übergeben worden, doch noch ehe diese ihre Arbeiten aufnahm, wurde der Reichstag im Dezember 1906 aufgelöst und damit verschwand auch der Entwurf. Wenn Posadowsky während seiner Amtsdauer auch keine tatsächlichen Erfolge in dem Sinne beschieden waren, daß diese konstitutionell-demokratischen Gedanken ihren gesetzgeberischen Niederschlag fanden, so ist mit auf das Konto seiner Arbeit zu setzen, daß sie in der Folgezeit nicht wieder zur Ruhe kamen. Mehr Erfolg hatte Posadowsky in Preußen, denn in einer Novelle zum Allgemeinen Berggesetz erfolgte im Jahre 1905 die Einführung obligatorischer Arbeiterausschüsse in Bergwerken mit mindestens 100 Arbeitern[74]). Als allgemeine Aufgabe dieser Ausschüsse wurde bezeichnet, das gute Einvernehmen innerhalb der Belegschaft und zwischen der Belegschaft und dem Arbeitgeber zu erhalten oder wiederherzustellen.

Bethmann-Hollweg, der bis 1909 Staatssekretär des Innern und dann Reichskanzler war, und Delbrück, Bethmann-Hollwegs Nachfolger im Staatssekretariat, wandten sich während der Zeit ihrer Tätigkeit den verschiedensten Gebieten der Sozialpolitik zu und erreichten auch eine Menge gesetzgeberischer Maßnahmen insbesondere: das Stellenvermittlergesetz von 1910, die Vereinheitlichung der Sozialversicherung in der Reichsversicherungsordnung von 1911, die Einführung der Angestelltenversicherung in demselben Jahre. Wir können schon jetzt in stärkerem Maße die Durchsetzung konstitutionell-demokratischer Organisationsgrundsätze in der sozialpolitischen Gesetzgebung beobachten. Das Reichsvereinsgesetz von 1908 sicherte eins der wesentlichsten Gebiete der Freiheit: die Vereins- und Versammlungsfreiheit[75]). Wenn sie auch nicht unumschränkt gegeben wurde — die Gewerkschaften wurden dem Recht der politischen Vereine unterstellt — so bedeutete diese Freiheit immerhin eine der Voraussetzungen für die Bildung und Entwicklung von Organisationen, die sich späterhin als maßgebende Faktoren der deutschen Sozialpolitik erwiesen haben. Das Kaligesetz von 1910 bedeutete eine Förderung des Tarifvertraggedankens[76]), dem man in Arbeitgeberkreisen, vor allem in der Großindustrie, im allgemeinen nicht sehr wohlwollend gegenüberstand. Das Hausarbeitsgesetz von 1911 brachte die Bestimmung, daß paritätische Fachausschüsse auf Bundesratsbeschluß errichtet werden konnten[77]). Den Fachausschüssen wurde ein großer Aufgabenkreis zuerteilt. Neben ihrer Funktion als Gutachter- und Beschwerdekommission sollten sie auch den Abschluß von Lohnabkommen und Tarifverträgen fördern[78]).

Nachdem das Problem in den 70er Jahren schon aufgerollt worden war, tauchte die Frage der Errichtung von Arbeitskammern, insbesondere auf den Kaiserlichen Erlaß vom 4. Februar 1890 zurückgehend, immer wieder auf. Diese Arbeitskammern sollten nach den Entwürfen von 1908 und 1910[79]) dazu berufen sein, den

72) Verhandl. des R. T. 11. L. P. 2. Sess. Drucks. Nr. 533. vergl. insbes. die Begründung S. 5006.
73) Vergl. von Wiese: Posadowsky als Sozialpolitiker, S. 168 ff.
74) Pr. Gesetzsammlung S. 307.
75) RGBL. S. 151.
76) RGBL S. 775, §§ 13 und 19 des Gesetzes.
77) RGBL. S. 976.
78) Praktische Bedeutung erlangten die Ausschüsse erst durch eine Vo. vom 13. 1. 1919 RGBL. S. 85 und weitere Voen.
79) Vergl. Verhandl. des R. T. 12. L. P. 1. Sess. Bd. 250 Drucks. Nr. 1048, 12. L. P. 2. Sess. Bd. 273 Drucks. Nr. 236.

gewerblichen Frieden zu pflegen: „Sie sollten die gemeinsamen und gewerblichen wirtschaftlichen Interessen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer der von ihnen vertretenen Gewerbezweige wahrnehmen[80]). „Ueberdies waren den Arbeitskammern eine Reihe von besonderen Aufgaben zugedacht wie die Erstattung von Mitteilungen und Gutachten an Staats- und Gemeindebehörden, die Mithilfe beim Abschluß von Tarifverträgen, die Errichtung von paritätischen nichtgewerbsmäßigen Arbeitsnachweisen, die Funktion als Einigungsamt, wenn das Gewerbegericht fehlte oder die Verhandlungen vor dem Gewerbegericht erfolglos verlaufen wären. Die Frage, ob eine Gliederung der Arbeitskammern auf örtlicher oder fachlicher Grundlage erfolgen sollte, wurde zugunsten der fachlichen Gliederung nach einer Einteilung in Bezirke entschieden. Vorerst waren nur Arbeitskammern für das Gewerbe vorgesehen. — Die Arbeitskammern hätten bei paritätischer Organisation der Herstellung einer Gemeinschaft zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern dienen und damit dem demokratischen Organisationsprinzip in der deutschen Sozialpolitik der Vorkriegszeit einen breiteren Eingang verschaffen können. Beide Gesetzentwürfe wie ein dritter vom April 1918 blieben jedoch unerledigt[81]).

In der Zeit von 1911—1914 trat eine gewisse Stagnation in der sozialen Gesetzgebung ein, die die Initiative der sozialreformerischen Kreise auf den Plan rief. Der Krieg bildete dann den äußeren Anlaß zu einer Entwicklung der Sozialpolitik, deren Richtung schon lange in den interessierten Kreisen als Wunschbild lebte.

§ 8 Der Durchbruch demokratischer Organisationsprinzipien (1914—1918).

So weitverzweigt die sozialpolitische Gesetzgebung der Vorkriegszeit sein mochte, so notwendig und wertvoll die Bestimmungen für die Arbeiterschaft auch waren, so ließen sie diese in mancher Beziehung unbefriedigt, weil sie großenteils nicht über den Gedanken der Fürsorge hinauskamen. Es waren vor allem zwei Gebiete: die Einräumung politischer Rechte (Aufhebung des Klassenwahlrechtes, wie es in den meisten Bundesstaaten bestand) und die Anerkennung der sozialen Geltung der Arbeiterschaft, die von der Vorkriegsgesetzgebung — von den wenigen genannten Ausnahmen abgesehen — unberührt blieben. Wir können nicht alle Phasen des Kampfes zurückverfolgen, von dem uns hier mehr die soziale als die politische Seite interessiert. In allen Diskussionen über das Arbeitskammergesetz, eine paritätische Ausgestaltung der Arbeitsnachweise, Bildung von Tarifgemeinschaften tritt uns von Arbeiterseite immer wieder die Forderung nach einer Demokratisierung des Arbeitsverhältnisses und der gesamten Sozialpolitik entgegen. Es wird von sozialdemokratischer Seite über die unvolkstümliche Verwaltung und Anwendung sozialpolitischer Gesetze, über die Unmöglichkeit, daß Elemente von unten in die soziale Verwaltung aufsteigen können, über die Zersplitterung und Schwerfälligkeit der Reichsgesetzgebung geklagt und eine volkstümliche, demokratische Gestaltung der sozialen Gesetzgebung gefordert. Gleichzeitig wird auch betont, „daß das soziale in das politische Problem ausmünde"[82]). Wir müssen dabei bedenken, daß ein Riesenwille hinter diesen Forderungen stand, denn die Sozialdemokraten hatten 1912 mehr als 4 1/4 Millionen Wähler hinter sich und zogen mit 110 Stimmen in den Reichstag ein[83]).

Wenn man sich diese Strömungen verdeutlicht, so kann die Entwicklung der Kriegs- und Nachkriegszeit, die wir im folgenden nur ganz allgemein betrachten

80) Vergl. insbesondere den II. Entwurf (vom 11. 2. 1910) Drucks. Nr. 236 § 2 S. 1.
81) Verhandl. des R. T. 13. L. P. 2. Sess. Bd. 324 Drucks. Nr. 1490.
82) Abg. Quarck(S) in: Verhandlungen des R. T. 12. Leg. Per. 1. Sess. Band 286 S. 2967
83) Nach Heyde, a. a. O. S. 49

können, nicht überraschen. Sie muß vielmehr zu einem guten Teil als historische Notwendigkeit erscheinen, und die sozialpolitischen Maßnahmen sind „nicht willkürliche Erzeugnisse einer sentimalen oder revolutionären Zeit“[84]).

Während nach Kriegsausbruch nach und nach aus kriegswirtschaftlichen Notwendigkeiten fast der gesamte Arbeiterschutz suspendiert wurde[85]), ist ab 1915 andererseits schon wieder eine neue Initiative in der sozialpolitischen Gesetzgebung und auch dies meist aus kriegswirtschaftlichen, aber auch aus politischen Gründen, zu verspüren. Mit dem „Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst“ vom 5. 12. 1916[86]) wird die Umgestaltung der deutschen Sozialpolitik eingeleitet. Es bringt die Einführung von obligatorischen Arbeiter- und Angestelltenausschüssen in Hilfsdienstbetrieben mit mindestens 50 Arbeitern oder Angestellten.

Neben die bestehenden Einigungsstellen (Gewerbe-, Kaufmanns- und Berggewerbegerichte, Seemannsämter) treten paritätisch ausgestaltete Schlichtungsausschüsse, deren Tätigkeit alle Streitigkeiten über Lohn- und Arbeitsbedingungen und Verweigerung des eingeführten Abkehrscheins umfaßt. Eine ueue Einstellung zu den Gewerkschaften dokumentiert sich darin, daß ihnen das Präsentationsrecht für die Beisitzer der Schlichtungsausschüsse zuerkannt wurde, und man sie auch sonst an der Durchführung des Gesetzes praktisch beteiligt. Das Hilfsdienstgesetz wurde der Ausgangspunkt für die Umgestaltung des Arbeitsververfassungsrechts, des kollektiven Arbeitsrechts und des Koalitionsrechts.

Unter den erschwerten wirtschaftlichen Verhältnissen des Krieges machte sich der Mangel einer einheitlichen Organisation des Arbeitsnachweiswesens stark fühlbar. Zwar war im August 1914 eine „Reichszentrale der Arbeitsnachweise“ im Reichsministerium des Innern geschaffen worden, der jedoch die Vorbedingungen für eine einheitliche Organisation des Arbeitsnachweiswesens fehlte, da sie ohne einen ausgestatteten Unterbau arbeiten mußte. Eine Bundesratsverordnung vom 14. 6. 1916[87]) gab den Landeszentralbehörden die Ermächtigung, die Gemeinden oder Gemeindeverbände zur Errichtung öffentlicher paritätischer Arbeitsnachweise zu verpflichten. Die öffentlichen Arbeitsnachweise entwickelten sich daraufhin in den einzelnen Bundesstaaten verschieden, insbesondere fehlte eine ausgebaute Verbindung zwischen den öffentlichen und anderen nichtgewerbsmäßigen Arbeitsnachweisen, die für einen planmäßigen Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt unerläßlich erscheint. Durch das Hilfsdienstgesetz wurde das gesamte Arbeitsnachweiswesen in die Hände der Heeresverwaltung gelegt, die eine systematische Verbindung zwischen den öffentlichen und anderen nichtgewerbsmäßigen Arbeitsnachweisen herstellte. Es wurde die Errichtung von Hilfsdienstmeldestellen und Zentralauskunftsstellen angeordnet, in denen Zentren für die gesamte militärische und zivile Arbeitsvermittlung geschaffen wurden. Die Arbeitsnachweisverbände, (Verbände der öffentlichen Arbeitsnachweise) und gemeindlichen Arbeitsnachweise übernahmen unter entsprechender Ausgestaltung ihrer Einrichtungen die Aufgaben der Hilfsdienstmeldestellen und Zentralauskunftsstellen. Durch diese neue Regelung wurde eine sehr straffe Organisation des Arbeitsnachweiswesens unter militärischer Leitung geschaffen, die nach Beendigung des Krieges entsprechend umgestaltet wurde, mit der Wirkung, daß bereits 1920 die dreistufige Organisation des heutigen öffentlichen Arbeitsnachweiswesens im wesentlichen verwirklicht war.

Durch eine Novelle zum Reichsvereinsgesetz fallen die Gewerkschaften seit 1916[88]) nicht mehr unter das Recht der politischen Vereine und im Jahre 1918 wird der vielumkämpfte § 153 RGO. aufgehoben[89]).

84) Mitscherlich: Moderne Arbeiterpolitik, S. 57.
85) Auf Grund des Ges. v. 8. 1914. RGBL. S. 133 und auf Grund der §§ 120e, 120f und 139a RGO.
86) RGBL. S. 1333.
87) RGBL. S. 516.
88) RGBL. S. 635.
89) RGBL. S. 423

Die Krönung dieser Entwicklung, die den Arbeiter als mitbestimmendes, aktives Glied der Wirtschaft anerkennt, bedeutet die Zentralarbeitsgemeinschaft vom 15. 11. 1918. Die Tatsache, daß es zur Gründung einer Arbeitsgemeinschaft kam, bedeutet ein Zugeständnis an demokratische Prinzipien. Der Unternehmerabsolutismus, das „Herr im Hause sein wollen" schien aufgehört zu haben, als man sich mit den Arbeitern zu Verhandlungen an einen Tisch setzte, da die Grundlage jeder Gemeinschaft ein genossenschaftliches — und kein Herrschaftsverhältnis bildet. In dem Abkommen vom 15. 11. 1918[90]) werden demokratische Grundsätze weitgehend anerkannt und eine dementsprechende Organisation der Sozialpolitik in Aussicht gestellt. Trotzdem die Zentralarbeitsgemeinschaft und die in Erfüllung ihrer Forderungen gegründeten Facharbeitsgemeinschaften innerlich bald zerfielen, behält sie ihre eminente Bedeutung für die Weiterbildung der Sozialpolitik im demokratischen Geiste. Hinzu kommt die Beeinflussung der Sozialpolitik durch die politische Umgestaltung. Die Auflösung der alten Staatsform, das vorübergehende Hervortreten des Rätegedankens hinterlassen tiefe Spuren auf sozialpolitischem Gebiete. In dem Aufruf des Rats der Volksbeauftragten vom 12. 11. 1918[91]) wird der Achtstundentag eingeführt, alle Gesindeordnungen und Koalitionsverbote aufgehoben. In der Folgezeit scheinen alle Dämme zerbrochen, denn von 1918 bis zur Gegenwart finden wir mit Unterbrechungen einen Strom von sozialpolitischen und arbeitsrechtlichen Neuregelungen.

Um Wiederholungen zu vermeiden, wollen wir uns an dieser Stelle nicht mit der chronologischen Folge der Gesetze beschäftigen, da wir uns im Hauptteil der Arbeit eingehend damit zu befassen haben. Auch die allgemeine Charakterisierung der Maßnahmen und ihrer Grundtendenzen möchten wir uns aus demselben Grunde für später vorbehalten.

III. Abschnitt: **Die Bedeutung des demokratischen Organisationsprinzips für die deutsche Sozialpolitik der Nachkriegszeit.**

4. Kapitel: Arbeitsvertrag.

§ 9 Die Vorbereitung des Arbeitsvertrages durch Arbeitsnachweis und Berufsberatung.

Das Zentralproblem unserer gegenwärtigen Sozialpolitik bildet das Arbeitsverhältnis, das durch den Arbeitsvertrag begründet wird. Damit überhaupt ein Arbeitsvertrag zustandekommen kann, muß den zukünftigen Kontrahenten Gelegenheit geboten werden, Arbeit zu suchen und zu finden. Diesem Ziele dient die Arbeitsbeschaffung.

In der französischen Verfassung von 1793 wird ein „Recht auf Arbeit" zum ersten Male gesetzlich anerkannt. In der deutschen Gesetzgebung finden wir in der Weimarer Verfassung die erste tatsächliche Anerkennung dieses Rechtes. Es wird hier zwar nicht als eines der natürlichen Menschenrechte wie in der Verfassung von 1793 erklärt, sondern ist in der Verfassung der demokratischen Republik Ausdruck des staatlichen Gesamtzusammenhangs, Arbeitslosigkeit ruft in besonderem Maße soziale Spannungen hervor. Der demokratische Staat muß sich im Interesse seiner Verfassung bemühen, die sozialen Gegensätze auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Es muß darum allen Staatsbürgern eine Arbeitsgelegenheit geboten werden, um ihren Unterhalt erwerben zu können. Wenn es nicht möglich ist, allen Arbeitnehmern

---

90) Reichsanzeiger vom 18. 11. 1918 Nr. 272
91) RGBl. S. 1303.

Arbeit zu beschaffen, so muß vonseiten des Staates für ihren Unterhalt gesorgt werden da es sonst zu unliebsamen Störungen des staatlichen Gesamtzusammenhanges kommen kann.

Die Anerkennung des Rechtes auf Arbeit im Art. 163 II RV. hat nur programmatische Bedeutung, sie begründet keine Ansprüche des einzelnen an den Staat, denn: „Das Nähere wird durch besondere Reichsgesetze bestimmt“ (Art. 163 II S. 3 RV.).

Der planmäßige Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt erfolgt durch die Arbeitsvermittlung. In Konsequenz der Anerkennung des Rechtes auf Arbeit in der Reichsverfassung müssen die Einrichtungen hierzu staatlicherseits geschaffen werden. Während früher die Arbeitsvermittlung durch Umschau von Haus zu Haus, gewerbsmäßige Stellenvermittlung und unparitätische und kommunale Arbeitsnachweise erfolgte, ist sie durch das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. 7. 1927 auf eine neue Grundlage gestellt worden[1]). Sie ist durch dieses Gesetz zur Reichssache geworden. Den Mißständen, welche die früheren Arten von Arbeitsvermittlung mit sich brachten soll dadurch vorgebeugt werden. Auch die kommunalen öffentlichen Arbeitsnachweise, die zum Teil paritätisch von Arbeitgebern und Arbeitnehmern mitverwaltet wurden, schienen den Ansprüchen, die man an eine planmäßige Organisation des Arbeitsmarktes stellte, nicht zu genügen.

Nach dem Arbeitsnachweisgesetz vom 22. 7. 1922 unterstanden die kommunalen öffentlichen Arbeitsnachweise der Gemeindeverwaltung[2]). Die Landesämter und das Reichsamt für Arbeitsvermittlung führten die fachliche Aufsicht über die lokalen Institutionen. Die Landesämter waren zugleich Beschwerdestellen für die örtlichen Arbeitsämter. Durch das AVAVG. ist die Arbeitsvermittlung aus dem Rahmen der öffentlichen Verwaltung herausgenommen worden, und die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung als eine eigene Körperschaft des öffentlichen Rechts der alleinige Träger der öffentlichen Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in Deutschland geworden (§ 1 AVAVG.). Die Gliederung der Reichsanstalt erfolgt in drei Stufen: Hauptstelle, Landesarbeitsämter und Arbeitsämter (§ 2 I). Als Kennzeichen der Organisation bemerken wir einen planmäßigen Stufenbau, der im Gegensatz zu der früheren Regelung von oben nach unten führt. Das Arbeitsnachweisgesetz von 1922 baute auf der gemeindlichen Grundlage auf und führte über die Landesämter zum Reichsamt. Das AVAVG. nimmt den umgekehrten Weg von der Hauptstelle über die Landesarbeitsämter zu den lokalen Instanzen (§ 21). Während wir eine Monopolisierung des Verwaltungszweiges Arbeitslosenversicherung feststellen können, ist die absolute Monopolisierung der Arbeitsvermittlung nicht erreicht, da nichtgewerbsmäßige unpolitische Arbeitsnachweise fortbestehen dürfen. Sie sind aber der Aufsicht der Reichsanstalt unterworfen (§§ 49 ff.).

Die Organe der Reichsanstalt sind die Verwaltungsausschüsse der Arbeits- und Landesarbeitsämter und der Verwaltungsrat und Vorstand der Reichsanstalt (§ 4 I). Die Organe müssen, außer dem Vorsitzenden, aus ehrenamtlich tätigen Mitgliedern und zwar zu gleichen Teilen aus Vertretern der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und der öffentlichen Körperschaften zusammengesetzt sein. In allen Organen sollen Frauen vertreten sein. (§ 14). Da bei den Organen alle wichtigen Leitungsfunktionen liegen, bedeutet diese freie Selbstverwaltung der Beteiligten die Grundlage für eine demokratische Organisation des Gesamtgebietes der Arbeitsvermittlung und der Arbeitslosenversicherung. Der Vorstand führt die laufenden Geschäfte der Reichsanstalt, er vertritt sie gerichtlich und außergerichtlich und versieht Arbeits- und Landesarbeitsämter mit laufenden Anweisungen (§ 21). Der Verwaltungsrat beschließt die Satzung und regelt ihre Geschäftsführung durch allgemeine Anordnungen (§ 41). Er hat auch mit Genehmigung der Reichsregierung den Gesamthaushalt der Reichs-

1) RGBl. I S. 187.
2) RGBl. I S. 657.

anstalt festzusetzen (43 III). Die Verwaltungsausschüsse der Arbeits- und Landesarbeitsämter regeln die Geschäftsführung ihres Amtes dnrch eine Geschäftsordnung (§ 42). Darüber hinaus haben sie grundsätzlich für ihre Aemter das Etatrecht (§ 43 I u. II).

Den Präsidenten der Reichsanstalt ernennt der Reichspräsident nach Anhörung des Verwaltungsrats und des Reichsrats (§ 34 I), ebenso hat der Reichspräsident das Ernennungsrecht für die Vorsitzenden der Landesarbeitsämter nach Benehmen mit dem Vorstand der Reichsanstalt und der obersten Landesbehörde (§ 34 II) Die Vorsitzenden der Arbeitsämter ernennt der Vorstand der Reichsanstalt nach Anhörung des Verwaltungsausschusses des Arbeitsamts (§ 34 III). Durch das Recht der Beamtenernennung hat sich der Staat einen starken Einfluß vorbehalten. Das geschah zum Teil aus der Erwägung heraus, die Besetzung dieser wichtigen Posten dem direkten Einfluß der politischen Machtgruppen zu entziehen. An dieser Regelung ist Kritik geübt worden, so behauptet z. B. Jastrow, daß diese Beamtenernennung von oben nach unten gegen jede Selbstverwaltung verstoße und bezeichnet die Regelung wie sie in § 34 getroffen ist, als „ein Knochengerüst von der Reichsspitze bis zur Lokalinstanz“[3]).

Wir finden das demokratische Prinzip in der inneren Ordnung des Ganzen verwirklicht. Dadurch, daß die Arbeitsvermittlung der privaten Tätigkeit entzogen worden ist, denn vom 1. 1. 1931 an ist die gewerbsmäßige Stellenvermittlung verboten und die noch bestehenden Facharbeitsnachweise haben nur subsidäre Bedeutung, liegt die Gefahr einer Bürokratisierung und Schematisierung nahe. Durch Aufstellung verschiedener Organisationsgrundsätze für die Arbeitsvermittlung ist man dieser Gefahr begegnet. So gilt für die Vermittlungstätigkeit der Grundsatz der Individualität (§ 58 I). Das bedeutet, daß der richtige Mann an den richtigen Platz kommen soll. Gerade auf diesem Gebiet würde jeder Schematismus ertötend wirken. Auch die Bestimmung, daß Frauen in der Regel durch Frauen vermittelt werden sollen, zeigt, daß man der Individualität aller Beteiligten Rechnung tragen will (§ 61). Ferner gilt der Grundsatz der Unparteilichkeit, der die Wahrung der Freiheitsrechte der einzelnen Arbeitnehmer sichern soll. Die Arbeitsvermittlung muß insbesondere ohne Rücksicht auf die Zugehörigkeit, zu einer Organisation erfolgen (§ 59 I). Ausnahmen davon bestehen nur in bezug auf die Vermitlung in Tendenzbetriebe im Sinne des § 67 BRG. und wenn die Arbeitsvermittlung von einem gewerkschaftlichen Arbeitsnachweis ausgeübt wird, der satzungsgemäß nur an Gewerkschaftsmitglieder Arbeit vermittelt (§ 59 II Z. 1 u. 2). Es ist den Arbeitsnachweisen untersagt, einen Arbeitnehmer zum Zwecke der Nichteinstellung ungünstig zu kennzeichnen oder an einer sonstigen Maßregelung von Arbeitnehmern mitzuwirken (§ 59 III). Die Arbeitsvermittlung wird unentgeltlich ausgeübt (§ 60 I). Diese Gemeinnützigkeit verleiht ihr demokratischen Charakter, weil sie dadurch allen Arbeitsuchenden zugängig gemacht wird und kein Privileg derer bildet, die im Besitz der evtl. notwendigen Gebühren sind. Grundsätzlich gilt für die Arbeitsnachweise hinsichtlich der Lohnhöhe Neutralität. Aber sie sind bei der Arbeitsvermittlung an die Tariflöhne oder ortsüblichen Mindestlöhne gebunden (§ 62). Die gleiche Neutralität gilt auch in bezug auf Arbeitskämpfe. Im Falle, daß ein Streik oder eine Aussperrung angezeigt ist, muß der Arbeitsnachweis dem Arbeitsuchenden bezw. dem Arbeitgeber von dieser Tatsache Kenntnis geben und hat die Vermittlung nur dann vorzunehmen, wenn sie trotzdem verlangt wird. (§ 63 II u. III).

Im engen Zusammenhang mit der Arbeitsvermittlung steht die Berufsberatung, das heißt, sie geht ihr gewöhnlich zeitlich voraus. Während die Berufsberatung anfänglich eine Institution war, die hauptsächlich den Schülern höherer Schulen diente, ist sie nach dem Kriege zu einer Einrichtung für alle Kreise geworden und hat sich große Popularität errungen. Ihrer Natur gemäß muß die Berufsberatung, allerdings unter Berücksichtigung der Arbeitsmarktlage nach dem Grundsatz der Individualität vorgehen (§ 58 III). Sie ist der gewerbsmäßigen Tätigkeit entzogen

3) Jastrow: Sozialpolitik und Selbstverwaltung, in: Soziale Praxis Jahrg. XXXVII H 16

worden (§ 57). Auch für sie gelten die Grundsätze der Unparteilichkeit (§ 59 I), der Gemeinnützigkeit (§ 60 I) und die Bestimmung, daß die Berufsberatung für Frauen in der Regel durch Frauen erfolgen soll (§ 61).

Die Berufsberatung ist ebenso wie die Arbeitsvermittlung als eine Einrichtung anzusehen, die durch das demokratische Organisationsprinzip maßgeblich ausgestaltet worden ist. Man verspürt, daß es sich um zwei Institutionen handelt, die sich in der Nachkriegszeit wesentlich entwickelt und von den treibenden Kräften der Gegenwart ihren Stempel aufgedrückt bekommen haben.

§ 10 Vom freien Arbeitsvertrag zur Vertragsgemeinschaft.

Der Arbeitsvertrag ist ein gegenseitiger schuldrechtlicher Vertrag, der den Arbeitgeber zur Leistung von Entgelt und den Arbeitnehmer zur Leistung von Arbeit verpflichtet[4]). Im arbeitsrechtlichen Sinne bedeutet der Arbeitsvertrag aber nur einen Vertrag über unselbstständige Arbeit, daß heißt solche Arbeit, die unter der Verfügungsgewalt eines anderen steht.

Grundsätzlich gilt für das Gebiet des Arbeitsvertrages die Vertragsfreiheit. Sie wird im Art. 152 I RV. ausdrücklich anerkannt, doch werden ihr Schranken gesetzt, denn es heißt im Art. 151 I RV.: „Die Ordnung des Wirtschaftslebens muß den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen. In diesen Grenzen ist die wirtschaftliche Freiheit des einzelnen zu sichern." „Dieser Gedanke besagt, daß die wirtschaftliche Freiheit des einzelnen nicht Selbstzweck, kein selbstständiges Gut für sich ist, sondern daß die wirtschaftliche Freiheit des einzelnen nur insoweit im Wirtschaftsleben gelten soll, als sie eine soziale Funktion erfüllt"[5]). Im Interesse dieser „sozialen Funktion" hat die wirtschaftliche Freiheit, die durch Bestimmungen wie §§ 611, 305 BGB., § 105 RGO., § 59 HGB. bestätigt wird, mannigfache Einschränkungen erfahren. Es handelt sich beim Abschluß des Arbeitsvertrages nicht in erster Linie um die Regelung vermögensrechtlicher Fragen, sondern in erster Linie um die Persönlichkeit des Menschen, der sich zur Arbeit verpflichten will. Diese Auffassung hat sich immer stärker Bahn gebrochen. Um der menschlichen Persönlichkeit willen muß sich der wirtschaftliche Individualismus Einschränkungen gefallen lassen und dabei dem letzten Ziel, „der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle", näher zu kommen suchen.

Grundsätzlich untersteht der Abschluß des Arbeitsvertrages dem BGB. und den ergänzenden Nebengesetzen wie HGB., RGO. etc. Die Grenzen, die der Vertragsfreiheit gezogen sind, haben in der Nachkriegszeit eine Erweiterung erfahren. Während vor dem Kriege keine gesetzliche Pflicht bestand, bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern einzustellen oder nicht einzustellen, besteht heute nach Maßgabe des Gesetzes ein Beschäftigungsverbot für Ausländer[6]) und ein Einstellungszwang für Schwerbeschädigte[7]). Die Pflicht von Arbeitgebern zur Wiedereinstellung oder Noteinstellung von Kriegsteilnehmern auf Grund der Verordnung über die Einstellung und Entlassung von Arbeitern und Angestellten während der Zeit der wirtschaftlichen Demobilmachung in der Fassung vom 12. 2. 1920[8]) hat heute keine besondere praktische Bedeutung mehr. — Im BRG. ist ein Mitwirkungsrecht der Betriebsvertretung bei Massen- und Einzeleinstellungen von Arbeitnehmern festgelegt. Nach § 74 BRG. ist der Arbeitgeber verpflichtet, sich bei Masseneinstellungen möglichst lange Zeit vorher

4) Lotmar: Der Arbeitsvertrag, I S. 32.
5) Abgeordnet. Sinzheimer (S.) zur Begründung des Art. 148 RV. (jetzt. Art. 151 RV.) (II. Beratung der RV.) in: Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung Band 328 S. 6748. (62. Sitzung am 21. 7. 1919.)
6) Vo. vom 2. 1. 1923 Reichsarbeitsblatt 1923 S. 43, nachträglich mehrmals abgeändert.
7) Schwerbeschädigtengesetz vom 12. 1. 1923 RGBl. S. 57 mit späteren Aenderungen.
8) RGBl. 218, durch spätere Verordnungen abgeändert.

mit dem Betriebsrat zu beraten. Soweit keine tarifliche Regelung vorliegt, kann der Gruppenrat bzw. der Betriebsrat mit dem Arbeitgeber Richtlinien über die Einstellung von Arbeitnehmern der Gruppe vereinbaren (§ 78 Z. 8 BRG). Falls der Arbeitgeber gegen diese Richtlinien verstößt, kann der Gruppenrat bzw. der Betriebsrat Einspruch erheben und evt. das Arbeitsgericht anrufen (§§ 82, 83 BRG). Es zeigt sich der Einfluß des konstitutionellen Prinzips, aber sowohl das Mitwirkungsrecht des Betriebsrates bei Masseneinstellungen, als auch das des Gruppenrates bei Einzeleinstellungen dürfte mehr programmatische als praktische Bedeutung haben, insbesondere da es im Gesetz ausdrücklich heißt, daß der Arbeitgeber im Rahmen der Richtlinien über die Einstellung des einzelnen Arbeitnehmers allein ohne Mitwirkung des Gruppenrates bzw. des Betriebsrates zu entscheiden hat (§ 81 IV BRG.). Weitere Beschränkungen der Vertragsfreiheit bestehen noch in einigen allgemeinen Rechtssätzen, in den Arbeiterschutzbestimmungen, in den Normen der Tarifverträge und in der Arbeitsordnung.

Der Inhalt des Arbeitsvertrages gliedert sich in Pflichten des Arbeitgebers und in Pflichten des Arbeitnehmers. Die Hauptpflicht des Arbeitnehmers bildet die Arbeitspflicht (§ 611 BGB), deren Einzelheiten meist nicht im Arbeitsvertrag festgelegt werden. Zu den weiteren Pflichten des Arbeitnehmers gehört die Treupflicht, in der sich der Abhängigkeitscharakter des Arbeitsverhältnisses zeigt. Der Arbeitnehmer gibt in dem Arbeitsverhältnis und oft noch über dessen Dauer hinaus einen Teil seiner persönlichen Rechte auf[9]). Noch stärker tritt der Herrschaftscharakter des Arbeitsverhältnisses in der Gehorsamspflicht hervor. Der Arbeitgeber kann einseitig den Inhalt der Arbeitspflicht bestimmen, denn der Arbeitnehmer ist grundsätzlich verpflichtet, den Anordnungen des Arbeitgebers in bezug auf die ihm übertragene Arbeit Folge zu leisten (§ 121 RGO). Die Gehorsamspflicht gilt aber nicht allein für das gewerbliche, sondern auch für jedes andere Arbeitsverhältnis und findet im § 316 BGB. ihre Grundlage. Falls der Arbeitnehmer in die häusliche Gemeinschaft aufgenommen ist, erstreckt sich die Gehorsamspflicht auch hierauf (§ 121 RGO.). Noch weiter geht die Pflicht zum Gehorsam für minderjährige Arbeitnehmer, für deren Verhalten auch außerhalb des Betriebes Vorschriften in die Arbeitsordnung aufgenommen werden können (§ 134 b III RGO.).

Die Hauptpflicht des Arbeitgebers ist die Pflicht zur Lohnzahlung, deren Höhe grundsätzlich der freien Vereinbarung unterliegt. Es bestehen Beschränkungen in bezug auf die Lohnvereinbarungen durch die Normen der Tarifverträge, Festsetzung von Mindestlöhnen für Ueberstunden[10]) und Heimarbeiter[11]), Truckverbot etc. Zu den Nebenpflichten des Arbeitgebers gehört die Fürsorgepflicht für den Arbeitnehmer, die gewissermaßen als ein Ausgleich für die Persönlichkeitsbindung des Arbeitnehmers im Arbeitsverhältnis gedacht ist. Die Fürsorgepflicht besteht entweder als öffentlich-rechtliche Pflicht auf Grund des Arbeiterschutzes oder als privatrechtliche Fürsorgepflicht (§ 617—619 BGB., § 62 HGB., §§ 120 a ff RGO.).

Bei der Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch die Kündigung bestehen neben anderen Beschränkungen auch solche durch den Einfluß des konstitutionellen Prinzips. Ebenso wie bei Masseneinstellungen hat der Betriebsrat auch bei Massenkündigungen ein Mitberatungsrecht (§ 74 BRG.). Bei Einzelkündigungen hat der Arbeitnehmer ein Einspruchsrecht an den Gruppenrat beim Vorliegen von im BRG. (§ 84) näher bezeichneten Gründen. Falls der Gruppenrat das Einspruchsrecht für begründet hält, hat er zu versuchen, mit dem Arbeitgeber eine Verständigung herbeizuführen. Wenn das nicht gelingt, kann er bezw. der betroffene Arbeitnehmer das Arbeitsgericht anrufen (§ 86 BRG.). Den stärksten Beschränkungen unterliegt die

9) Siehe z. B. Musterschutzgesetz § 2 und Wettbewerbsverbot und Wettbewerbsabrede (§§ 60, 61. 74—75 f HGB.).
10) § 6 a Arbeitszeitvo. RGBl. 1927 I S. 109.
11) Hausarbeitsgesetz § 20 I Z. 3, §§ 26—40.

Kündigung von Betriebsratsmitgliedern. Sie bedarf grundsätzlich der Zustimmung der Betriebsvertretung; und wenn diese versagt wird, der Zustimmung des Arbeitsgerichtes (§§ 96—98 BRG.). Diese Bestimmungen tragen der exponierten Stellung der Betriebsvertretung Rechnung.

Ohne auf alle Einzelheiten einzugehen, können wir für das Gebiet des Einzelarbeitsvertrages feststellen, daß heute stärker als vor dem Krieg ein Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmer vorgesehen ist. Die Kündigungsschutzbestimmungen haben praktisch die größte Bedeutung für die Beschränkung der Willkür des Arbeitgebers auf dem Gebiete des Arbeitsvertrages.

Wir verspüren in dem Einzelarbeitsvertrag die Nachwirkungen des Liberalismus, der uns den freien Arbeitsvertrag gebracht hat. Im Zentrum der liberalistischen Auffassung steht das Individuum, und der Ausdruck des Individualismus auf wirtschaftlichem Gebiet ist der Einzelarbeitsvertrag zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Der Liberalismus geht dabei von der Annahme der beiden gleich starken Vertragskontrahenten aus und negiert die schwächere Position des Arbeitnehmers. Der Arbeitnehmer hat zwar die rechtliche Freiheit, ein Arbeitsverhältnis einzugehen, aber: „Das Arbeitsverhältnis ist lediglich seinem Entstehen nach ein vertragsmäßiges, ein Verhältnis unter Gleichgeordneten, dagegen seinem Bestehen nach ein rechtliches Gewaltverhältnis“[12]).

Beim Abschluß jedes einzelnen Arbeitsvertrages spiegelt sich der Kampf zwischen Kapital und Arbeit wieder. Jeder der beiden Gegner sucht dem anderen möglichst viel von seiner Macht abzuringen. Der Wille des Arbeitnehmers ist in der Vereinzelung viel zu schwach, um sich dem Willen des Arbeitgebers gegenüber wirksam durchsetzen zu können. Die Fungibilität des Arbeitnehmers schwächt dessen Position noch mehr. Daraus erwächst zwangsläufig ein Autokratismus des Arbeitgebers, dem die Arbeitnehmer nur als Kollektivum Widerstand leisten und ihren eigenen Willen durchsetzen können.

Der Einzelarbeitsvertrag entspricht nicht den demokratischen Bestrebungen unserer Zeit[13]). Die bestehenden gesetzlichen Beschränkungen der Vertragsfreiheit bilden nicht die genügende Garantie für die Wahrung der Belange des einzelnen Arbeitnehmers im Arbeitsverhältnis. Wir bemerken daher Kräfte am Werk, die anstelle des arbeitsvertraglichen Individualismus den Kollektivismus, die Vertragsgemeinschaft setzen, die eine Vereinbarung für einen ganzen Berufszweig oder eine ganze Industrie trifft.

Ein Tarifvertrag ist ein zwischen Arbeitnehmervereinigungen und einzelnen Arbeitgebern oder Arbeitgebervereinigungen abgeschlossener schriftlicher Vertrag, der den Inhalt von zukünftig abzuschließenden Einzelarbeitsverträgen regelt (§ 1 TVo.).

In einer Verordnung vom 23. 12. 1918 werden die Tarifverträge zum erstenmale allerdings unvollständig gesetzlich geregelt. Der erste Teil dieser Verordnung, in der Fassung vom 1. 3. 1928[14]) ist Grundlage des geltenden Tarifvertragsrechtes. Der Tarifvertrag regelt ganz allgemein die Bedingungen des Arbeitsverhältnisses. Auf Arbeitnehmerseite sind die Gewerkschaften die alleinigen Tarifparteien, während auf der Gegenseite der einzelne Arbeitgeber oder die Arbeitgebervereinigung tariffähig ist. Für die Tariffähigkeit der Vereinigungen ist die Erfüllung bestimmter Voraussetzungen notwendig. Es muß sich u. a. um eine reine Vereinigung von Arbeitgebern und von Arbeitnehmern handeln (kein Harmonieverband oder gelbe Vereinigung), zu deren entweder satzungsgemäß festgelegten oder praktisch geübten Aufgaben die Interessenwahrnehmung ihrer Mitglieder bei der Gestaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen gehört. Kaskel zählt auch die Fähigkeit zur „sozialen Gegenspielerschaft“

12) Rehm: Die verwaltungsrechtliche Bedeutung der Fabrikordnung, in: Annalen des Deutschen Reichs, 1894 S. 147.
13) Vergl. dazu Potthoff: Gruppenarbeit, in: Soziale Praxis XXXVIII. Jahrg. H. 2.
14) RGBl. I Seite 47.

zu den Voraussetzungen der Tariffähigkeit[15]). Dies Erfordernis ergibt sich aus der Natur des Tarifvertrages als Friedensvertrag, der begriffsnotwendig die Möglichkeit wenigstens eines Kampfes voraussetzt. Neben der Tariffähigkeit ist die Tarifberechtigung von Bedeutung bei freien Tarifverhandlungen. Beim Zwangstarif ist die Tarifberechtigung bedeutungslos, da nach allgemeiner Auffassung eine an sich tariffähige Vereinigung sich nicht dadurch dem Schlichtungs- und Verbindlichkeitserklärungsverfahren entziehen kann, daß sie die Tarifberechtigung ausschließt[16]).

Nach herrschender Auffassung ist der Tarifvertrag nicht als einheitliches Rechtsgeschäft anzusehen, sondern zerfällt in zwei Bestandteile: in den normativen und in den obligatorischen Teil[17]). Normative Bestimmungen sind solche, die geeignet und fähig sind, den Inhalt von Arbeitsverträgen zu bilden, wie Lohn-, Arbeitszeit- und Urlaubsbestimmungen. Für den normativen Teil gilt der Grundsatz der Unabdingbarkeit (§ 1 I T Vo.), der bedeutet, daß Einzelarbeitsverträge zwischen tariflich gebundenen Arbeitnehmern und Arbeitgebern, die von den tariflichen Arbeitsbedingungen abweichen, nur insoweit wirksam sind, als sie im Tarifvertrag ausdrücklich zugelassen oder die abweichenden Bestimmungen zugunsten des Arbeitnehmers erfolgt sind. Weiterhin kann der normative Teil des Tarifvertrages für allgemeinverbindlich erklärt werden (§§ 2 ff T. Vo.), d. h. daß der Reichsarbeitsminister Tarifverträge auch für solche Arbeitnehmer und Arbeitgeber für verbindlich erklären kann, die nicht selbst am Tarifvertrag beteiligt sind.

Die obligatorischen Bestimmungen des Tarifvertrages regeln das Rechtsverhältnis der Tarifparteien untereinander. Zu den obligatorischen Bestimmungen des Tarifvertrages gehört namentlich die Friedenspflicht für die Dauer des Tarifvertrages, die aber nur insoweit besteht, als sich der Inhalt des Tarifvertrages erstreckt. Die Friedenspflicht bedeutet, daß „sich die Beteiligten für die Geltungsdauer des Vertrages gegenseitig geloben, die wirtschaftliche Fehde einzustellen"[18]). Die Friedenspflicht besagt vor allem, daß die Beteiligten während der Dauer des Vertrages keine wirtschaftlichen Kampfmittel anwenden. Es ist nicht notwendig, daß die Friedenspflicht im Tarifvertrag ausdrücklich vereinbart wird, sie ist dem Tarifvertrag imanent, gehört zu seinem Wesen[19]).

Diese Skizzierung der geltenden Bestimmungen mag uns zur Beurteilung des Tarifvertrages genügen. Maßgebend für die Schaffung des Tarifvertrages war der Verständigungsgedanke. Die Tarifverträge stellen als Ergebnis eines vorausgegangenen Kampfes ein Friedensdokument dar. Man glaubt, daß durch derartige kollektive Vereinbarungen den Interessen beider Parteien am besten gedient werden könne. Den Unternehmern wird durch den Abschluß der Tarifverträge eine gewisse Stabilität ihrer Produktion gesichert. Auch für den Arbeitnehmer wird eine Sicherung seiner Existenz für eine Zeit garantiert.

Der Tarifvertrag soll der Herstellung einer Gemeinschaft zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern dienen. Er vermag den Belangen beider Vertragspartner gerecht zu werden, da es sich beim Abschluß des Tarifvertrages um einen ökonomischen und sozialen Kampf handelt, den beide Partner in der gleichen Ebene kämpfen. Die Parteien stehen sich nicht als isolierte Individuen gegenüber, sondern als Kollektiva. Die Vormachtstellung des Unternehmers durch seinen Besitz an den Produktionsmitteln wird durch die Massenhaftigkeit der Arbeitnehmer annähernd ausgeglichen. Das System von Ueber- und Unterordnung, daß den Abschluß des Einzelarbeitsvertrages beherrscht, ist bei den Kollektivvereinbarungen durch ein System der Gleichordnung ersetzt. Der Tarifvertrag ist auf dem Grundsatz der Parität

15) Kaskel: Tariffähigkeit und Tarifberechtigung, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht VI. Jahrg. H. 1.
16) Vergl. z. B. Kaskel, ebenda Sp. 10 ff; Sinzheimer: Grundzüge, S. 254; Hoeniger: Die Parteipflicht im Schlichtungsverfahren, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht VII. Jahrg. H. 10.
17) Kaskel: Arbeitsrecht, S. 181.
18) Sinzheimer: Ein Arbeitstarifgesetz, S. 339.
19) Meyer: Tarifvertragswesen und Tarifvertragsrecht, in: 43. Sonderheft zum Reichsarbeitsblatt, S. 96.

aufgebaut, und zwar erscheint diese Parität nicht als eine juristische Fiktion, sondern als eine annähernd reale. Der Tarifvertrag ersetzt den Unternehmerautokratismus durch die Selbstbestimmung aller Beteiligten.

Neben der Wirkung des demokratischen Organisationsprinzips auf den Tarifvertrag als Einheit bemerken wir auch in seinen einzelnen Bestandteilen eine Beeinflussung durch das gleiche Prinzip. Demokratie strebt immer nach Willensvereinheitlichung. In dem Streben nach einer solchen Willensvereinheitlichung scheint uns auch der Sinn der Allgemeinverbindlicherklärung des Tarifvertrages zu liegen. Der Einzelwille soll in den Allgemeinwillen aufgenommen werden. Wenn das Allgemeininteresse es erfordert, kann dies auch durch Zwang geschehen, da die Freiheit in der Demokratie in dem Gemeininteresse ihre Grenzen findet. Das Gemeininteresse wird in unserm Fall durch den Tarifvertrag verkörpert. Er erscheint durch die Konkurrenz von Außenseitern in seinem Bestande gefährdet. Im Allgemeininteresse erfolgt dann die Allgemeinverbindlicherklärung. Einen ähnlichen Sinn hat auch die Unabdingbarkeitserklärung, die gleichfalls den Bestand des Tarifvertrages sichern soll[20]). Wenn in den Einzelarbeitsverträgen von den Tarifvertragsnormen abweichende Bestimmungen vereinbart werden, so widerspricht das dem Interesse der Allgemeinheit. Es liegt in diesem Zwang eine gewisse Majorisierung des Individualwillens durch den Kollektivwillen, der als Gefahr bei jeder Demokratisierung naheliegt. Einen Verstoß gegen das demokratische Prinzip bedeutet es, wenn Ausnahmen von der Unabdingbarkeit zugunsten des Arbeitnehmers zugelassen werden. Die Ursache dieser ungleichen Behandlung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern liegt in der sozialen und wirtschaftlichen Ungleichheit der beiden Gruppen. Das Prinzip der formalen Gleichheit ist durchbrochen, um dem Ziele einer sozialen Homogenität näher zu kommen.

Auch die Wirkung des Tarifvertrages ist eine demokratische, da durch ihn eine verhältnismäßige Gleichheit in den Arbeitsbedingungen für weite Arbeitnehmerkreise hergestellt wird. In bezug auf die Festsetzung von Arbeitszeit-, Urlaubs-, Kündigungs- und ähnlichen Bestimmungen, ist dies vorbehaltlos zu begrüßen. Ob sich die verhältnismäßige Gleichheit der Löhne günstig auf die Arbeitsleistung des einzelnen Arbeitnehmers auswirkt, wollen wir nicht entscheiden.

Die Tatsache des ungeheuren Anwachsens der Tarifverträge in den letzten Jahren liefert uns den besten Beweis für das Bedürfnis, das nach ihnen bestand. Wenn sich auch zuerst in den Nachkriegsjahren manche Arbeitgeberverbände durch die sogenannte „gewollte Tariffähigkeit“ dem Inkrafttreten von Tarifverträgen zu widersetzen suchten, so ist heute über das Für und Wider der Tarifverträge insofern nicht mehr zu streiten, als sich die Praxis allgemein positiv entschieden hat[21]). Die Tarifverträge sind der lebendige Ausdruck des Strebens nach Demokratisierung und Kollektivierung unseres Arbeitslebens.

Die andere Form von Kollektivvereinbarungen ist die Betriebsvereinbarung, die die Arbeitsbedingungen für einen einzelnen Betrieb regelt. Betriebsvereinbarungen sind nur im Rahmen der geltenden Tarifverträge gültig. Sie schaffen im Gegensatz zu diesen Betriebsrecht. Parteien der Betriebsvereinbarungen sind auf Arbeitgeberseite der einzelne Arbeitgeber und auf Arbeitnehmerseite die Betriebsvertretung oder die Belegschaft in vertretungslosen Betrieben. Der praktisch wichtigste Fall der Betriebsvereinbarung ist die Arbeitsordnung. Während in der Vorkriegszeit die Arbeitsordnung mit Ausnahme der Vorschriften über die Benutzung von Betriebswohlfahrtseinrichtungen und über das Verhalten minderjähriger Arbeiter außerhalb des Betriebs, einseitig vom Arbeitgeber festgesetzt wurde (§ 134 a u. b RGO.),

---

20) Vergl. Goldschmidt: Allgemeinverbindlicherklärung und Neuregelung des Tarifrechts, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 10. Jg. H. 12.
21) Vergl. Sitzler: Soziale und wirtschaftliche Bedeutung der staatlichen Schlichtung, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht X. Jg. H. 11

kommt nach geltendem Recht die Arbeitsordnung durch Vereinbarung zwischem dem Arbeitgeber und der Betriebsvertretung zustande (§§ 104 Z. 4 u. 78 Z. 3 BRG.). Die Arbeitsordnung ist außer für bestimmte gewerbliche Betriebe auch noch für andere Betriebe vorgeschrieben (§ 139 k l RGO., § 13 LAO., § 80 a ff ABG.). Zu den Mindestbestimmungen der gewerblichen Arbeitsordnung, auf die allein näher eingegangen sei, gehören die Bestimmungen über Beginn und Ende der Arbeitszeit, Pausen, Zeit und Art der Abrechnung und Lohnzahlung. Die Arbeitsordnung kann außer den unbedingt notwendigen noch andere Bestimmungen, insbesondere solche über die Benutzung der Betriebswohlfahrtseinrichtungen und über das Verhalten minderjähriger Arbeiter außerhalb des Betriebes enthalten (§ 134 b RGO.). Neben der Arbeitsordnung muß auch für die sogenannten Dienstvorschriften, die im Gegensatz zur Arbeitsordnung nicht obligatorisch sind, eine Betriebsvereinbarung getroffen werden (§§ 66 Z. 5, 75, 78 Z. 3, 80 BRG.). Soweit eine tarifvertragliche Regelung nicht besteht, können im Einvernehmen mit den Gewerkschaften Lohn-, Arbeitszeit-, Urlaubsregelungen etc. getroffen werden (§ 78 Z. 2 BRG.). Praktisch tritt dieser Fall aber kaum ein.

Das konstitutionelle Prinzip hat das gesamte Betriebsrecht gestaltet. Auch die Betriebsvereinbarungen entsprechen diesem Organisationsgrundsatz. Das Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmer bei den Arbeitsordnungen und den anderen Dienstvorschriften bedeutet einen Fortschritt gegenüber der Vorkriegszeit, die den Konstitutionalismus auch auf diesem Gebiete auszuschalten versuchte.

5. Kapitel: Die Verfassung des Arbeitsverhältnisses, mit einem Ueberblick über die Wirtschaftsverfassung.

§ 11 Die Struktur der Arbeitsverfassung.

Wie die politische Verfassung als grundlegend für das Staatsleben gilt, so sehen wir die Arbeitsverfassung als eine der Hauptgrundlagen für die Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses an. Wir sind uns darüber klar, daß wir den politischen Verfassungsbegriff nicht ohne weiteres übernehmen können, sondern daß es sich nur um eine Uebertragung cum grano salis handeln kann. Zum Teil finden wir die gesetzlichen Grundlagen der gegenwärtigen Arbeitsverfassung in der Reichsverfassung, die dadurch eine besondere Bedeutung bekommen, weil sie in der höchsten Rechtsnorm an die das Handeln des Staates geknüpft ist, enthalten sind. Andere Quellen des Arbeitsverfassungsrechtes bilden einige Spezialgesetze und freie Vereinbarungen der Beteiligten. Die Verfassung des Arbeitsverhältnisses steht mit der politischen Verfassung eines Landes in Zusammenhang, ohne daß man jedoch von einer unbedingten Gleichheit in den Gestaltungsprinzipien beider sprechen könnte.

Unter Anlehnung an Kaskel wollen wir unter Arbeiterverfassungsrecht diejenigen Rechtsnormen verstehen, die das Verhältnis der Arbeitgeberschaft und der Arbeitnehmerschaft sowohl untereinander als auch miteinander regeln[22]). Es handelt sich also im Arbeitsverfassungsrecht nicht um die Regelung der Verhältnisse einzelner Arbeitgeber und einzelner Arbeitnehmer, sondern organisierter Gemeinschaften. Und zwar sind einseitige Organisationen auf beruflicher und auf betrieblicher Grundlage, wie auch gewisse gemeinsame Organisationen maßgebend für die Ausgestaltung des Arbeitsverfassungsrechts geworden.

Schon lange in der Vorkriegszeit versuchte die Arbeiterschaft, die Arbeitsverfassung aus einer absolutistischen in eine konstitutionell-demokratische umzugestalten, wie sie den politischen Verfassungsverhältnissen der Zeit entsprochen hätte. Alle dahingehenden Versuche waren nur von schwachem Erfolg gekrönt. Vor allem war die

22) Vergl. Kaskel: Arbeitsrecht, S. 267.

conditio sine qua non für eine demokratische Ausgestaltung der Berufsverfassung und darüber hinaus für wesentliche Gebiete der Sozialpolitik nicht erfüllt: die Anerkennung der vollen Koalitionsfreiheit der Arbeiterschaft. Für die Betriebsverfassung galt im allgemeinen das absolutistische Prinzip. Die Arbeiterausschüsse vermochten nach ihren begrenzten Befugnissen den Unternehmerwillen nicht wesentlich zu beschränken.

Was die Vorkriegszeit der Arbeiterschaft nicht gebracht hatte, schien die Kriegs- und insbesondere die Nachkriegsgesetzgebung mit einem Schlage zu erfüllen: die Umgestaltung der Arbeitsverfassung im konstitutionell-demokratischen Geiste. Im November 1918 wurde die volle Koalitionsfreiheit der gesamten Arbeitnehmerschaft anerkannt, und damit die Grundlage für die Gestaltung der Berufsverfassung im Sinne des demokratischen Organisationsprinzips geschaffen. Die Betriebsverfassung wurde seit dem Erlaß des Hilfsdienstgesetzes mehr und mehr im Sinne des konstitutionellen Prinzips ausgestaltet. Und schließlich erfuhr auch die Idee eines organisatorischen Zusammenschlusses beider Gruppen eine nicht unbeträchtliche praktische Verwirklichung. Insbesondere bedeutete die Arbeitsgemeinschaft vom 15. 11. 1918 einen Sieg des demokratischen Prinzips.

Der Gemeinschaftsgedanke wurde ausschlaggebend für die Gestaltung der gesetzlichen Grundlagen der Arbeitsverfassung im Art. 165 RV. Diese Gemeinschaft ist nicht, wie im Novemberabkommen eine freiwillige, sondern eine kraft Gesetzes. Sinzheimer charakterisiert sie als eine Gemeinschaft zwischen Arbeit und Eigentum[23]), und zwar handelt es sich um eine Verwaltungsgemeinschaft zwischen Arbeit und Eigentum[24]), da es nur abgegrenzte Gebiete sind, „die Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen und die gesamte wirtschaftliche Entwickung der produktiven Kräfte", die von dieser Gemeinschaft erfaßt werden sollen. Eine volle Gemeinschaft zwischen Arbeit und Eigentum müßte konsequenterweise zu einer Demokratisierung der Wirtschaft führen, von der unsere Wirtschaft noch ziemlich entfernt ist. Innerhalb der Gemeinschaft stehen sich Arbeiter und Angestellte auf der einen Seite und die Unternehmer auf der anderen Seite gleichberechtigt gegenüber. Der Gedanke der Parität, der uns als ein wesentliches Erfordernis demokratischer Organisation erschien, ist somit zum Prinzip erhoben. Den Unternehmern, die bis zum Jahre 1918 nach ungeschriebenem Recht als die alleinigen Träger und Gestalter der Wirtschaft galten, sind die Arbeitnehmer als gleichberechtigte Partner auf bestimmten Gebieten an die Seite gestellt worden. Die bisherige Minderstellung im Arbeitsverhältnis, die zu einem Minderwertigkeitsbewußtsein des Arbeitnehmers in wirtschaftlicher und sozialer Beziehung führen mußte, ist kompensiert worden. Nicht allein die beiderseitigen Organisationen, sondern auch ihre Vereinbarungen werden ausdrücklich anerkannt Der freien Initative der Beteiligten auf wirtschafts- und sozialpolitischem Gebiet soll damit Spielraum gegeben werden. Der Art. 165 der Reichsverfassung bildet das Gerippe der Arbeitsverfassung. Es heißt dort: „Die Arbeiter und Angestellten sind dazu berufen, gleichberechtigt in Gemeinschaft mit den Unternehmern an der Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie an der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung der produktiven Kräfte mitzuwirken. Die beiderseitigen Organisationen und ihre Vereinbarungen werden anerkannt". Es ist wichtig, zu konstatieren, daß in seinen verschiedenen Abschnitten die Grundprinzipien demokratischer Organisation anerkannt sind. Neben dem Prinzip der Parität im Absatz I, stellen die Absätze II—IV die Selbstverwaltung als Grundsatz auf. Ziehen wir den Art. 159 RV. noch heran, der die volle Koalitionsfreiheit gewährleistet, so scheint eine fundierte Grundlage für eine demokratische Organisation der Arbeitsverfassung gegeben zu sein. Da aber der Art. 165 RV. im wesentlichen programmatische Bedeutung hat, müssen wir feststellen, ob und wie sich dessen Grundsätze in der gesetzgeberischen Praxis und in der tatsächlichen Ausgestaltung der Verhältnisse entwickelt haben.

23) Sinzheimer, a. a. O. S. 208.
24) Sinzheimer, ebenda S. 211.

Wie wir schon andeuteten, ergibt sich für uns eine Gliederung des Gebietes in zweifacher Hinsicht, in die Berufsverfassung und die Betriebsverfassung, da Organisationen auf beruflicher und betrieblicher Grundlage entscheidend für die Regelung der Gemeinschaft geworden sind. Darüber hinaus wollen wir einen Blick auf die Wirtschaftsverfassung tun, um zu sehen, welche Bedeutung die Vereinigungen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer in gemeinsamem Wirken haben.

§ 12 Die Berufsverfassung.

a) Das Vereinigungsrecht und einige seiner Auswirkungen.

Die Koalitionen der Arbeitnehmer sind auf dem „Boden der sozialen Selbstbestimmung"[25]) und nicht durch Gesetz entstanden. Der Staat war im Gegenteil lange Zeit gegen diese Vereinigungen und sah sie als staatsfeindlich an. Es hat einer geraumen Entwicklung bedurft, bis er die Freiheit gab, sich „zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen" vereinigen zu können.

Der Art. 159 RV. bietet im Gegensatz zum früheren Recht eine allgemeine positive Anerkennung der Koalitionsfreiheit. „Die Vereinigungsfreiheit zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen" ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet. Im Gegensatz zu manchen anderen Bestimmungen des Zweiten Hauptteils der Reichsverfassung ist der Art. 159 zwingendes Recht. Wenn im § 152 RGO. mit der Anerkennung der Koalitionsfreiheit für die gewerblichen Arbeiter grundsätzlich Wahrheit gemacht wurde, so standen andererseits solche bedeutungsvolle praktische Beschränkungen entgegen, daß der Wert dieser Freiheit stark herabgemindert wurde. Lotmar charakterisiert den damaligen Rechtszustand folgendermaßen: „Die gesetzliche Koalitionsfreiheit ist nur Unverbotenheit und Straflosigkeit. Die Koalition ist frei, nämlich vogelfrei, und ein Koalitionsrecht ist erst noch zu schaffen"[26]). Im Gegensatz hierzu wird in der Begründung zu dem Art. 159 der Reichsverfassung im Plenum des Reichstages ausdrücklich ausgesprochen, „daß das Hauptmittel der wirtschaftlichen Besserstellung, die Koalitionsfreiheit verfassungsmäßig gewährleistet ist, und zwar auch den sozialen Gewalten gegenüber, nicht nur dem Staate gegenüber"[27]).

Die Koalitionsfreiheit hat große Bedeutung für die Gestaltung, nicht allein der Arbeitsverfassung, sondern darüber hinaus der gesamten Sozialpolitik: „Diese Freiheit bildet die eigentliche Triebfeder jeglichen sozialen Fortschritts und das unentbehrliche Unterpfand für die wirksame Durchführung von in demokratischem Geiste getroffenen sozialen Maßnahmen"[28]). Der Verfasser geht sogar so weit, zu behaupten, daß von Art und Umfang, in dem diese Freiheit gewährleistet und ausgeübt wird, auf Güte und Wirksamkeit einer ganzen sozialen Gesetzgebung geschlossen werden könne[29]). Welcher Bedeutung der Koalitionsfreiheit staatlicherseits beigelegt wurde, geht daraus hervor, daß man so lange zögerte, sie für alle Erwerbszweige und ohne Beschränkungen zu gewährleisten, und daß erst die politische Umgestaltung sie in vollem Umfange herbeiführte. Und tatsächlich kann die Koalitionsfreiheit den Charakter der Sozialpolitik eines Landes grundlegend ändern, indem sie vor allem die bloße Objektstellung der von den sozialpolitischen Maßnahmen Betroffenen in eine Sub-

---

25) Sinzheimer: Grundzüge des Arbeitsrechts, S. 68.
26) Lotmar: Die Tarifverträge zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, in: Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik Jahrg. XV S. 63.
27) Abg. Sinzheimer(S) in: Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung Bd. 328 (62. Sitzung am 11. 7. 1919) (2. Beratung der RV.) S. 1749.
28) Fuhs: Koalitionsfreiheit im In- und Ausland, in: Köln. Soz. Pol. Vier. Hefte dreiviert. Jahrg. (1925) S. 276.
29) Vergl. Fuhs. ebenda S. 276.

jektstellung verwandelt. Wir beobachten die Entwicklung, daß die durch das demokratische Prinzip gestaltete Staatsverfassung auf die Arbeitsverfassung und die Sozialpolitik überhaupt nach demselben Prinzip wirkt. Das demokratische Prinzip läßt die Arbeitnehmer zu Mitgestaltern und Mitträgern der Sozialpolitik werden. Dies Mitbestimmungsrecht aller Beteiligten und die Durchsetzung ihres Willens ihrem zahlenmäßigen Anteil gemäß, sind Kriterien demokratischer Organisation. Die Gewerkschaften suchen nun ihrerseits durch dasselbe Prinzip, durch das sie zu ihrer Stellung gelangt sind, auf die Organisation der Sozialpolitik im ganzen und in allen ihren Bestandteilen einzuwirken, soweit es in ihrer Macht steht.

Die „Anerkennung" der Berufsvereine im Art. 165 RV. hat dazu geführt, daß zur Regelung vieler sozialpolitischer und wirtschaftlicher Angelegenheiten beide Partner der Gemeinschaft herangezogen werden. An erster Stelle sei die Erklärung zur Tarif- und Schlichtungsfähigkeit genannt. Weiterhin hat die Anerkennung der wirtschaftlichen Vereinigungen den Anstoß zu einer besonderen Entwicklung gegeben. Die Berufsvereine haben für den größten Teil der sozialen und wirtschaftlichen Selbstverwaltungskörper das Benennungsrecht für die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeisitzer erhalten. Bedeutungsvoll ist das Präsentationsrecht der Berufsvereine für die Beisitzer in den Schlichtungsausschüssen, in den Verwaltungsausschüssen der Arbeitsämter und im Verwaltungsrat der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung und in der Arbeitsgerichtsbarkeit. Von freigewerkschaftlicher Seite wird noch eine Erweiterung des Benennungsrechts der Berufsvereine für die Selbstverwaltungsorgane in der gesamten Sozialversicherung gefordert[30]). Nicht unwesentlich ist ferner das Benennungsrecht der Berufsvereine für einen Teil der Mitglieder des Vorläufigen Reichswirtschaftsrats, für die Selbstverwaltungskörper der Sozialisierungsgesetze etc. Wir beobachten, daß an Stelle der Wahl durch den einzelnen die Benennung durch Organisationen tritt. Die individuelle Demokratie hat einer kollektiven Demokratie Platz gemacht: „Diese kollektive Demokratie schließt aus, daß jeder Staatsbürger gewissermaßen für sich allein eine eigene Vereinigung aufmachen kann, um auf dieser Grundlage Berücksichtigung bei der Mitwirkung in den Selbstverwaltungskörpern zu finden"[31]). Diese Art der Regelung schließt zwar die Gefahr der Majorisierung ein, denn derjenige, der sich keiner Organisation angeschlossen hat, kann seinen Einfluß nicht geltend machen. Schon unsere kurze Aufzählung zeigt, daß es heute kaum ein wesentliches wirtschafts- oder sozialpolitisches Gebiet gibt, auf dem die Berufsvereine nicht zur Mitarbeit herangezogen werden.

b) Die Gewerkschaften.

Der Regelung der von uns charakterisierten Gemeinschaft auf beruflicher Grundlage dienen die Organisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber. Die Berufsvereine sind nach dem Art. 159 RV. „Vereinigungen zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen", und es sind darunter die Zusammenschlüsse der Arbeitnehmer in den Gewerkschaften und der Arbeitgeber in den Arbeitgeberverbänden zu verstehen.

Die Gewerkschaften sind auf dem Boden des Kapitalismus entstanden und wollen die Existenzunsicherheit des Arbeiters, die der Kapitalismus mit sich bringt, auf ein Mindestmaß beschränken. Vor allem streben die Koalitionen danach, die Arbeitsbedingungen für ihre Mitglieder besser zu gestalten oder zumindest vor einer schlechteren Gestaltung zu bewahren. So versuchen sie, den Arbeitsmarkt zu beeinflussen, indem sie das Arbeitsangebot regeln und das freie Spiel der Kräfte einzu-

---

30) Vergl. Spliedt: Die Vereinheitlichung der Sozialversicherung, in: Die Arbeit 1928 H. 8 S. 475.
31) Neumann: Die soziale Bedeutung der Grundrechte in der Weimarer Verfassung, in: Die Arbeit 7. Jahrg. H. 2 S. 71.

schränken suchen. Sie haben als Organisationen eine bessere Uebersicht über den gesamten Arbeitsmarkt und übermitteln ihren Mitgliedern ihre Beobachtungen. Ein Eingriff in die Organisation des Arbeitsmarktes selbst, durch eigene Arbeitsnachweise und Arbeitsvermittlungsstellen, tritt dank der staatlichen Regelung dieser Institutionen heute in den Hintergrund. Das Hauptgewicht der gewerkschaftlichen Außenarbeit liegt auf der Regelung der Bedingungen des Einzelarbeitsverhältnisses. Um Bedingungen, die den Gewerkschaften unannehmbar erscheinen, ablehnen und bessere erzielen zu können, stehen ihnen verschiedene Mittel zur Verfügung: die planmäßige Vorenthaltung der Arbeitskraft (Streik), Boykott, Sperre und als friedliches Mittel, die Mitfestsetzung der Normen des Tarifvertrages. — Während die Gewerkschaften nach außen hin den Charakter von Kampforganisationen tragen, ist ihr Innenverhältnis durch den Willen zur „gegenseitigen Hilfe" bestimmt. Die Koalitionen geben ihren Mitgliedern Rückhalt und Hilfe bei einer Reihe von Notständen. Durch die große Ausdehnung der staatlichen Sozialpolitik in sachlicher Beziehung, insbesondere auf dem Gebiete der Sozialversicherung, sind den Gewerkschaften eine Reihe von Unterstützungsaufgaben entzogen worden. Nachdem sie im allgemeinen diese Entwicklung anfänglich nicht begrüßt haben, weil sie dadurch für ihre eigene Anziehungskraft fürchteten, fordern sie heute eine immer weitere Ausdehnung der staatlichen Sozialpolitik, da ihnen dadurch mehr Schlagkraft für ihre Kampfaufgaben verbleibt. Andererseits bietet die staatliche Sozialpolitik, wenn sie die Gewerkschaften zur Mitarbeit heranzieht, einen neuen Pfeiler für die gewerkschaftliche Machtposition im Staate. Die Massenhaftigkeit verleiht den einzelnen Mitgliedern „soziale Werthaftigkeit"[32]), die sich nach außen in größerem Geltungsstreben und größerer Einflußnahme, auch in nichtwirtschaftlichen Dingen äußert.

Ohne auf die einzelnen Gewerkschaftsrichtungen, deren Scheidung teils nach weltanschaulichen, teils nach politischen Momenten erfolgt ist, und deren Vielzahl für die deutschen Verhältnisse charakteristisch ist, einzugehen, wollen wir ganz kurz die gewerkschaftlichen Verfassungsverhältnisse streifen[33]). Die Mitglieder kommen freiwillig in die Gewerkschaften, und dies wird bestimmend für die Verfassungsform, die den freien Willen der einzelnen, möglichst weitgehend zum Ausdruck zu bringen suchen muß. Dementsprechend ist die Verfassung der Gewerkschaften demokratisch und zwar nach dem Repräsentativsystem. Die rechtliche Grundlage der Organisation bildet das Statut (Satzung). Das oberste Verfassungsorgan ist die Generalversammlung (Verbandstag), zu der die örtlichen Gewerkschaften (Zahl- oder Verwaltungsstellen, Filialen) ihre Delegierten entsenden. Das Mittel der Willensbildung unmittelbarer Demokratie, die Urabstimmung, steht zwar in den Statuten der meisten Gewerkschaften[34]), hat aber wegen seiner Schwerfälligkeit kaum praktische Bedeutung. Alle Beschlüsse werden nach dem Majoritätsprinzip gefaßt. Die tatsächlich größten Machtbefugnisse in legislativer, wie exekutiver Hinsicht hat die Zentrale, der Verbandsvorstand, der vom Verbandstag gewählt wird. Diese Zentralisation ist typisch für die deutschen Gewerkschaften, die trotz der Abneigung, die in den Mitgliederkreisen gegen die Bürokratie besteht, eine starke Verbeamtung nach sich gezogen hat. Als Sicherheitsventil gegen bürokratische und oligarchische Tendenzen ist z. B. dem Hauptvorstand der freien Gewerkschaften ein (ehrenamtlich tätiger) Beirat an die Seite gestellt, der häufig nur aus noch in der Berufsarbeit stehenden Mitgliedern gebildet werden muß. Trotzdem tritt oft der Gegensatz zwischen Führern und Masse zutage, der für jede Demokratie ein schwer zu lösendes Problem bildet.

Die demokratische Verfassung der Gewerkschaften läßt uns ihre Hinneigung zu demokratischer Organisation überhaupt verstehen. Denn, wenn sich die Arbeitnehmer

32) Briefs: Art. Gewerkschaftswesen und Gewerkschaftspolitik in H. d. St. IV Aufl. Bd. 4 S. 1113.
33) Vergl. hierzu Schildbach: Verfassung und Verwaltung der Freien Gewerkschaften in Deutschland.
34) S. z. B. Statut des Deutschen Metallarbeiterverbandes vom 30. 9. 1928 S. 34, Statut des Deutschen Holzarbeiterverbandes vom 1. 10. 1927 S. 29.

in den Gewerkschaften aus ihrem eigenen Willen demokratische Gebilde geschaffen haben, so muß ihnen die Demokratie als bestmögliche Organisationsform erscheinen. So haben sie die politische Verfassung durch ihre politischen Organisationen im demokratischen Sinne zu beeinflussen gesucht und streben heute danach, das gesamte wirtschaftliche und soziale Leben nach dem gleichen Prinzip umzuformen.

c) Die Arbeitgeberverbände.

Den Gewerkschaften stehen auf der anderen Seite die Arbeitgeberorganisationen als soziale Gegenspieler gegenüber. Die Arbeitgeberverbände suchen ihrerseits auf die Regelung der Arbeitsverhältnisse in ihren Betrieben einzuwirken: „Zweck des Verbandes ist die gemeinschaftliche Regelung der Arbeitsverhältnisse zwischen den Mitgliedern und ihren Arbeitnehmern sowie die Förderung aller gemeinsamen sozialpolitischen Interessen der Mitglieder unter möglichster Wahrung guter Beziehungen zwischen den Verbandsmitgliedern und ihren Arbeitnehmern".[35]). Im Gegensatz zu den Gewerkschaften treten in den Arbeitgeberverbänden weltanschauliche Gesichtspunkte fast ganz zurück. Im Vordergrund der Arbeit stehen rein wirtschaftliche und soziale Aufgaben.

Die Arbeitgeberverbände sind als Gegenbewegung gegen die Gewerkschaften entstanden und sahen es in den Anfängen ihres Bestehens als Hauptaufgabe an, die Gewerkschaften zu bekämpfen. Während die Arbeitgeber bis zu ihrer Organisierung als einzelne auf den Staat einzuwirken suchten, daß er durch politische Mittel die Koalitionen unterdrücke, und der Staat sich auch oft als gefügiges Instrument erwies, suchten sie nun hauptsächlich durch Mittel der Selbsthilfe dies Ziel zu erreichen. Daneben verschmähten sie es aber nicht, ebenso wie die Gewerkschaften, durch die ihnen nahestehenden politischen Parteien ihren Einfluß geltend zu machen und der Gesetzgebung eine koalitionsfeindliche Richtung zu geben. Als wichtigstes Mittel im unmittelbaren Kampf gegen die Arbeitnehmer dienten ihnen: das System der Schwarzen Listen, die Unterschreibung koalitionsfeindlicher Reverse von den bei ihnen Beschäftigten, eigene Arbeitsnachweise und als stärkstes Mittel: die Aussperrung. Während man vor dem Kriege in den Arbeitgeberverbänden vielfach noch auf dem Herrenstandpunkt stand, und die Arbeitnehmerorganisationen, vor allem im Bergbau und in der Schwereisenindustrie, häufig als verhandlungsunfähig ansah[36]), schien durch den Krieg diese Gesinnung zum Wanken gebracht zu sein. Man gewöhnte sich langsam daran, auch die „andere Seite" mit in Rechnung zu setzen. Der Tarifvertragsgedanke nahm einen bedeutenden Aufschwung, und auch die Gesetzgebung zog beide Partner des Arbeitsverhältnisses zur Mitwirkung bei öffentlich-rechtlichen Aufgaben heran (Hilfsdienstgesetz). Es schien ein gänzlicher Gesinnungswandel erfolgt zu sein, als man sich mit den Gewerkschaftlern an einen Tisch setzte, um jene denkwürdige Novembervereinbarung zu treffen, die auf der vollen Gleichberechtigung beider Parteien basierte. Die Gewerkschaften wurden als „berufene" Vertretung der Arbeiterschaft anerkannt und alle Beschränkungen der Koalitionsfreiheit wurden als „unzulässig" erklärt. Die wirtschaftsfriedlichen Vereinigungen sollten in Zukunft vollkommen sich selbst überlassen werden.

Man handelte damals vorwiegend unter dem Zwang der Verhältnisse, um eine noch stärkere Radikalisierung der Arbeiterschaft zu verhindern. Der Opportunismus der Gesinnung zeigte sich in dem baldigen Zerfall der Gemeinschaft, die aber trotzdem bedeutungsvoll wurde, weil sie die sozialpolitische Gesetzgebung der

---

35) Stzaungen des Arbeitgeberverbandes für den Bezirk der nordwestl. Gruppe des Vereins deutscher Eisen- und Stahlindustrieller zu Düsseldorf S. 3, Satzungen des Arbeitgeberverbandes für Dortmund und Umgegend (Eisen- und Stahlindustrie) S. 3. u. a. m.

36) Vergl. z. B. Abg. Gothein in: Verhandlungen des Deutschen Reichstags XII. Leg. Per. I. Sess. Bd. 283 (26. Sitzung am 15. 3. 1912.) S. 673, S. 678.

Folgezeit aufs stärkste beeindruckte. Die Koalitionsfreiheit ist ein anerkanntes Recht geworden und darüber hinaus sind: „Alle Abreden und Maßnahmen, welche diese Freiheit einzuschränken oder zu behindern suchen, als rechtswidrig" erklärt worden (Art. 159 RV.). Dadurch sind den Arbeitgeberverbänden starke Waffen im Kampf gegen die Gewerkschaften aus der Hand genommen worden (Schwarze Listen, Reverse), das Hauptkampfmittel der Aussperrung ist ihnen geblieben. Die Arbeitsnachweise werden als staatliche Institutionen paritätisch verwaltet. Man hat sich in den Arbeitgeberverbänden daran gewöhnen müssen, mit den Gewerkschaften an verschiedenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben zusammenzuarbeiten und ist heute im allgemeinen so weit, bei Tarifverhandlungen lieber mit den geschulten Gewerkschaftssekretären als mit dem „Mann aus der Fabrik" von früher zu verhandeln. Auch die Aenderung der Betriebsverfassung hat dazu beigetragen, den einzelnen Arbeitgeber mit seiner Betriebsbelegschaft als einem maßgeblichen Faktor rechnen zu lassen, wenn auch die meisten Arbeitgeber bestrebt sind, das Mitbestimmungsrecht ihrer Belegschaft auf ein Minimum zu ruduzieren. Obgleich gelegentlich in den Arbeitgeberverbänden noch scharfmacherische Rückfälle zu verzeichnen sind, dürfte der Vorkriegsabsolutismus unter dem Zwang der Verhältnisse als grundsätzlich überwunden gelten.

Die zentrale Zusammenfassung der industriellen und handwerklichen deutschen Arbeitgeberorganisationen, die wir hier allein berücksichtigen wollen[37]), ist die „Vereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände E. V". Sie bildet die Zusammenfassung aller fachlichen und gemischtgewerblichen, industriellen und gewerblichen Arbeitgeberverbände des ganzen Reichs[38]). Die Untergliederung erfolgt in zentral organisierten Facharbeitgeberverbänden und regional organisierten gemischtgewerblichen Arbeitgeberverbänden. Es wird eine Doppelzugehörigkeit des einzelnen Arbeitgebers in fachlicher und gemischtgewerblicher Richtung gefordert. Die juristische Grundlage der Verfassung bildet die Satzung, die von der Hauptversammlung beschlossen wird. Zu der Hauptversammlung entsenden die örtlichen wie die bezirklichen Stellen (Landesvereinigungen, Bezirkszentralen etc.) ihre Delegierten. Organe des Verbandes sind, außer der Hauptversammlung, der Vorstand, der Ausschuß und der beamtete Geschäftsführer. Die größte legislative Macht ruht beim Ausschuß, dessen Exekutivorgan der Vorstand ist. Die Hauptversammlung wählt den Vorstand und den Ausschuß und hat das Etatrecht. Das Mittel der Urabstimmung kommt nicht zur Anwendung.

Wir bemerken als Kennzeichen der Organisation eine straffe Zentralisation und große Einheitlichkeit. Beides dient dazu, die Stoßkraft und die Leistungsfähigkeit der Arbeitgeberverbände zu erhöhen.

§ 13 Die Betriebsverfassung.

Neben die Regelung der Gemeinschaft auf beruflicher Grundlage tritt die auf der Grundlage des Betriebs. Unter „Betrieb" im Sinne der Betriebsverfassung wollen wir eine „technisch-organisatorische Einheit"[39]) verstehen. Der Charakter der jeweiligen Betriebsverfassung wird dadurch bestimmt, wie sich die Gewalten im Betrieb bilden und verteilen. Geht die gesamte Betriebsgewalt von einem einzelnen, dem Betriebsinhaber aus und wird die Ordnung des Betriebs willkürlich durch ihn festgesetzt, so haben wir eine absolutistische Betriebsverfassung vor uns. Ist die Betriebsordnung an eine geschriebene Verfassung gebunden, sind die Gewalten aber nicht so verteilt, daß alle Betriebsangehörigen in gleicher Weise daran teilhaben, so handelt es sich um eine konstitutionelle Betriebsverfassung. Liegt die Bildung und Verteilung der Gewalten gleichmäßig bei allen Betriebsangehörigen, so sprechen wir von einer Betriebsdemokratie.

37) Daneben besteht noch eine Reihe anderer Spitzenverbände, die durch Kartellverträge mit der Vereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände verbunden sind.
38) Mitgliederverzeichnis der Vereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände E. V. S. VI.
39) Brigl-Matthiahs: Das Betriebsräteproblem, S. 153.

Während realiter der Betrieb schon immer seine Verfassung gehabt hat, die aber im Lassalleschen Sinne mehr durch die tatsächlichen Machtverhältnisse[40]), als durch Rechtsnormen bestimmt war, haben wir im Betriebsrätegesetz und seinen Nebengesetzen ein ausgebildetes Betriebsverfassungsrecht. Der Betrieb, als Zentrum des Arbeiterlebens, bildete schon seit langem den Angriffspunkt für eine Umgestaltung seiner Verfassung. Wie wir gesehen haben, war die Entwicklung, die der Gedanke einer Aenderung der Betriebsverfassung in der Vorkriegsgesetzgebung nahm, eine recht langsame. Nach dem Kriege wurden durch die Verordnung vom 23. 12. 1918 in Anlehnung an das Hilfsdienstgesetz obligatorische Arbeiter- und Angestelltenausschüsse für Betriebe mit mindestens 20 Arbeitern und Angestellten geschaffen[41]). Der Gedanke der Arbeiterausschüsse erfuhr in der Revolutionszeit eine Umbildung zum Rätegedanken, für den die sogenannte Verankerung des Rätesystems in der Weimarer Verfassung von programmatischer Bedeutung wurde. Der Art. 165 RV. wurde erst nach heftigen Kämpfen im Verfassungsausschuß und in der Nationalversammlung in die Verfassung aufgenommen[42]). In Ausführung des Art. 165 RV. wurden wieder erst nach heftigen Auseinandersetzungen im Reichstag[43]) das Betriebsrätegesetz vom 4. 2. 1920[44]) das Gesetz über die Betriebsbilanz und die Betriebsgewinn- und Verlustrechnung vom 5. 2. 1921[45]) und das Gesetz über die Entsendung von Betriebsratsmitgliedern in den Aufsichtsrat vom 15. 2. 1922[46]) erlassen.

Neben diesen Daten, die uns die rechtliche Entwicklung aufzeigen, ist die Kenntnis der soziologischen Umstände, die zu dem BRG. führten, aufschlußreich, da das Gesetz übereinstimmend von zwei Autoren als „organisch gewordenes, das heißt vor seinem Erlaß als Bedürfnis empfundenes" bezeichnet wird[47]). Neben den sozialreformerischen Ideen, die in der Vorkriegszeit die Gesetzgebung im Sinne eines Mitbestimmungsrechtes der Arbeiter zu beeinflussen suchten, waren auch in der Arbeiterschaft selbst gleiche Tendenzen lebendig. Die Sozialreformer und die gemäßigten Arbeitnehmer wollten, im Sinne echter Sozialpolitik, die bestehende Wirtschaftsordnung erhalten und durch das Mitbestimmungsrecht der Arbeiter im Betrieb den Gegensatz zwischen Kapital und Arbeit an der Arbeitsstätte herabmildern. Die radikaleren Arbeiter wollten durch das gleiche Mittel die Wirtschaftsordnung ändern: „Auf Jahrzehnte hinaus ist der Sozialismus nur durch eine Demokratisierung des autokratischen Kapitalismus möglich"[48]). — In der Kriegszeit wurde die deutsche Arbeiterschaft durch die Vorgänge in Rußland, die Umbildung zur Sowjetrepublik aufs stärkste beeindruckt. Die Einführung der Sowjets, die sich aus den Fabrikkomitees seit der Revolution von 1905 in Rußland kontinuierlich entwickelt hatten, lenkte das Denken der deutschen Arbeiterschaft auch in Richtung der Räte. Sie wurden in der Revolutionszeit in ihrer politischen Form in Deutschland realisiert. Man wollte in der radikalen Arbeiterschaft das Rätesystem auch als politisches erhalten und ausbauen. Durch die Einflüsse der gemäßigten sozialistischen und bürgerlichen Parteien wurde der Rätegedanke vom Politischen in das Wirtschafts- und Sozialpolitische abgebogen, er ist nach Ansicht der extremen linken Parteien „ins

40) S. Mehring: Geschichte der deutschen Sozialdemokratie, I. Bd. S. 542.

41) RGBl. S. 1456.

42) Vergl. z. B. Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung Bd. 328 (62. Sitzung am 21. 7. 1919) (2. Beratung der RV.) insbes. S. 1762 ff., S. 1778 ff.

43) Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung Bd. 329 (85. Sitzung am 21. 8. 1919) (1. Beratung des BRG.), Bd. 331 (135. Sitzung am 13. 1. 1920, 136. Sitzung am 14. 1. 1920) (2. Beratung des BRG.).

44) RGBl. I S. 47.

45) RGBl. S. 159.

46) RGBl. I S. 209

47) Winschuh: Betriebsrat oder Gewerkschaft S. 70 und fast wörtlich ebenso bei: Brigl-Matthiahs, a. a. O. S 1.

48) Kautsky: Die proletarische Revolution und ihr Programm, S. 138 ff.

Lächerliche verzerrt worden. Der Name „Betriebsrätegesetz“ soll nur dazu dienen, um Verwirrung in den Köpfen der Arbeiterschaft anzurichten, die den Weg zum Sozialismus im Rätesystem erblicken“[49]).

Der Rätegedanke ist im Prinzip ein durchaus demokratischer, wenn er auch in Rußland sehr bald seinen demokratischen Charakter verloren hat und zur Verwirklichung der proletarischen Diktatur dient. Die Räte können, wenn sie aus allgemeinen Wahlen hervorgehen, ein wirksames Instrument zur unmittelbaren Willensdurchsetzung der Wählenden werden. Die Räte heben die Trennung der Gewalten auf, indem sie legislative und exekutive Funktionen in ihrer Hand vereinigen und dem Bürokratismus in der Verwaltung entgegenarbeiten können. Durch kleine Wahlterritorien, kurze Wahlperioden, Recall und gebundene Mandate bleiben die Räte mit dem Willen ihrer Wähler in steter Berührung. Derartige Gedankengänge waren in den sozialistischen Kreisen maßgebend, die für eine Einführung des Rätesystems eintraten.

Im Rahmen des Betriebes sollten die Räte Ausdruck des Mitbestimmungsrechtes der Arbeitnehmer werden. Auf betrieblicher Grundlage sollte eine Gemeinschaft zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern hergestellt werden. Zu den mehr politischen Tendenzen, die auf eine Umgestaltung der Betriebsverfassung drängten, traten die psychologischen Probleme des modernen Großbetriebes. Die Entwicklung der Technik hat dazu geführt, daß der Arbeiter ein willenloses Werkzeug im Produktionsprozeß geworden ist. Er hat keinen Einfluß auf Art und Richtung der Arbeit, er hat sich nur den Anordnungen der Leitung zu fügen. Die seelische Leere und der Mangel an Wertbewußtsein, die die Mechanisierung des Produktionsprozesses mit allen ihren Folgen für den Arbeiter nach sich ziehen muß, sollte eine Aenderung der Betriebsverfassung wieder auszugleichen suchen: „Es gilt insbesondere, dem Arbeiter wieder klar zu machen, daß er Mensch ist im Wirtschaftsleben, daß seine Persönlichkeit zur Geltung kommt“[50]).

Formal das oberste Organ der Betriebsverfassung ist die Betriebsversammlung, die aus allen Arbeitnehmern des Betriebes besteht (§ 45 BRG.). Dieses, an die Volksversammlung der unmittelbaren Demokratie erinnernde Plenum hat aber nur geringe Befugnisse, da es nur über Angelegenheiten verhandeln kann, die zum Geschäftskreis des Betriebsrates gehören und dementsprechende Wünsche und Anträge an den Betriebsrat richten kann (§ 48). Der Betriebsrat muß sich damit beschäftigen, aber die Anträge und Wünsche haben für den Betriebsrat keinen imperativen Charakter. Die Betriebsversammlung kann nicht etwa durch ein Mißtrauensvotum die Amtsniederlegung des Betriebsrates erzwingen, wie es in dem Gesetzentwurf vorgesehen war[51]). Im Sinne des demokratischen Prinzips hätte diese Art von Recall den immerwährenden Zusammenhang zwischen dem Willen der Wähler und Gewählten hergestellt, aber andererseits wäre durch diese Bestimmung die Betriebsvertretung in starkem Maße von den wechselnden Stimmungen der Belegschaft abhängig gemacht worden. Die Regelung wäre einer kontinuierlichen Arbeit der Betriebsvertretungen nicht gerade förderlich gewesen.

Das andere Organ der Betriebsverfassung ist der Betriebsrat, an dessen Stelle in Kleinbetrieben ein Betriebsobmann tritt. In Großbetrieben sind für die beiden Arbeitnehmergruppen (Arbeiter und Angestellte) zur Wahrnehmung ihrer besonderen wirtschaftlichen Interessen dem Arbeitgeber gegenüber besondere Arbeiter- und Angestelltenräte (Gruppenräte) zu errichten (§§ 1 ff.). Der Betriebsrat hat die Aufgabe, die Betriebsleitung mit Rat zu unterstützen, um die Produktivität des Betriebes zu heben,

---

49) Abg. Geyer (USP.) in Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung Bd. 331 (136. Sitzung am 14. 1. 1920) (2. Beratung des BRG.) S. 4250.

50) Abg. Erhardt (Z.) in: Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung Bd. 328 (62. Sitzung am 21. 7. 1919) S. 1786.

51) Verhandlungen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung Bd. 338 Drucksache Nr. 928 § 30 S. 8.

bei der Einführung neuer Arbeitsmethoden fördernd mitzuwirken, den Betrieb vor Erschütterungen zu bewahren u. a. m. (§ 66). Selbstständige Leitungsfunktionen hat die Belegschaftsvertretung nicht, denn „ein Eingriff in die Betriebsleitung durch selbstständige Anordnungen steht dem Betriebsrat nicht zu" (§ 69 S. 2), da die Betriebsleitung die Ausführung der gemeinsam mit dem Betriebsrat gefaßten Beschlüsse übernimmt. Es ist im Gesetz keine Handhabe gegeben, die Betriebsleitung zur Ausführung der Ratschläge zu zwingen, so daß dieser beratenden Tätigkeit des Betriebsrats in wirtschaftlichen Angelegenheiten nur mindere Bedeutung zukommt. Gerade an dieser Stelle wäre der Ansatzpunkt für eine Betriebsdemokratie gewesen, die das Herrschaftsverhältnis im Betrieb in ein genossenschaftliches umwandeln könnte, wenn den Betriebsräten auch ein Anteil an der Betriebsleitung zustände. Solange dies nicht der Fall ist, sind die Vorbedingungen für die Gemeinschaft zwischen Arbeit und Eigentum auf betrieblicher Grundlage nicht gegeben, die z. B. auch eine andere Verteilung des Betriebsgewinnes zur Folge haben würde. Der Punkt, an welchem dem Betriebsrat bzw. dem Gruppenrat eine Möglichkeit gegeben wird, in die Leitung der Organisation der Arbeit im Betrieb einzugreifen, ist das Mitwirkungsrecht bei Arbeitereinstellungen- und entlassungen (§78 Z. 8 u. 9, §§ 81—83, § 84 ff. § 96). Diese Maßnahme sollte der Vetternwirtschaft vorbeugen und Maßregelungen verhindern und bedeutet unter Umständen einen Schutz gegen Willkür der Betriebsleitung.

An spezialisierten Verwaltungsaufgaben ist dem Betriebsrat die Mitwirkung bei der Bekämpfung von Unfall- und Gesundheitsgefahren (§§ 66 Z. 8), an der Verwaltung von Werkswohnungen und Betriebswohlfahrtseinrichtungen (§ 66 Z. 9) etc. übertragen worden. Diese Aufgabe, ebenso wie die Anrufung des Schlichtungsausschusses durch den Betriebsrat bzw. den Gruppenrat (§§ 66 Z. 3, 78 Z. 5) und des Arbeitsgerichtes bei Streitigkeiten (§ 82), die Ueberwachung der Durchführung der Bestimmungen der Tarifverträge und Schiedssprüche (§§ 66 Z. 4, 78 Z. 1), die Wahrung der Belange der Kriegs- und Unfallbeschädigten im Betrieb (§ 78 Z. 7) u. a. m. haben ihre Bedeutung für die Arbeitnehmerschaft. Wollte man aber ihren Wert für die Belegschaft graduell feststellen, so würden sie auf einer Wertescala erst in zweiter Linie rangieren. Die anderen Exekutivfunktionen des Betriebsrates sind so allgemein gehalten, mögen sie als Unterstützung des Arbeitgebers in Erfüllung der Betriebszwecke oder als Unterstützung der Betriebsleitung zur Erzielung eines hohen Standes der Betriebsleistungen usw. formuliert sein, daß ihr Wert für beide Teile, für Belegschaft wie Betriebsleitung recht fraglich erscheint. Dem Charakter einer konstitutionellen Verfassung entsprechend sind die Exekutivfunktionen des Betriebsrates vorwiegend auf Ueberwachungs- und Kontrollmaßnahmen beschränkt. Die Bestimmung, daß in Betrieben, in denen ein Aufsichtsrat besteht, ein oder zwei Betriebsratsmitglieder in den Aufsichtsrat zu entsenden sind, um die Interessen und Forderungen der Arbeitnehmer sowie deren Ansichten und Wünsche hinsichtlich der Organisation des Betriebes zu vertreten (§ 70), wie auch die Bestimmung, daß in Betrieben, deren Unternehmer zur Führung von Handelsbüchern verpflichtet sind, und die regelmäßig eine gewisse Mindestzahl von Arbeitnehmern beschäftigen, die Betriebsräte verlangen können, daß ihnen alljährlich eine Betriebsbilanz und Betriebsgewinn- und verlustrechnung vorgelegt und erläutert wird, scheinen weiterreichende Bedeutung zu haben. Da aber im BRG. wie in den Ausführungsgesetzen keine Vorschriften gegeben sind, die Betriebsleitung zur Annahme der Ratschläge des Betriebsrats zu zwingen, ist der praktische Wert der vorgenannten Bestimmungen sehr fraglich. Er wird von gewerkschaftlicher Seite gleich Null bezeichnet[52]). Die Einsichtnahme des Betriebsrates in die Betriebsbilanz etc. hat wenig positiven Wert, da die Arbeitnehmer meist viel zu ungeschult sind, um wirklich in die wirtschaftlichen Zusammenhänge eindringen zu können. Die Gewerkschaften bemühen sich zwar, durch betriebswirtschaftliche Schulungskurse diesen Nachteil zu beheben.

---

52) Sparre: Betriebsräte im Aufsichtsrat, in: Die Arbeit, 25. Jahrg., Heft 7 S. 417.

Man hat versucht, eines der Erfordernisse demokratischer Organisation, den Gedanken der Selbstverwaltung, im BRG. zu verankern. Wir sehen aber, daß er in vielfacher Beziehung eingeschränkt ist und, daß ihm vor allem die Basis jeder Selbstverwaltung, die Gleichberechtigung aller Beteiligten fehlt. Nicht allein im Gesetz liegen die Hemmungen der Selbstverwaltung, sondern auch in der Organisation des modernen Großbetriebes müssen wir sie suchen. Gegen die mächtige Position der Verwaltungsbürokratie ist die Selbstverwaltung der Belegschaft in einer zu schwachen Stellung, um sich wirksam durchsetzen zu können. Daß diese Erkenntnis psychologisch nicht sehr günstig auf die Arbeitnehmerschaft wirken muß, liegt auf der Hand. Gerade hierdurch wurden ein Teil der Hoffnungen, die man auf das BRG. in sozialpsychischer Beziehung setzte, nicht erfüllt.

An Legislativfunktionen hat der Betriebsrat bzw. der Gruppenrat unter anderem das Mitwirkungsrecht bei der Festsetzung der Arbeitsordnung (§§ 66 Z. 5, 78 Z. 3, 75, 80, 104 etc.). Hier sind die Arbeitnehmer aber insofern noch im Nachteil, als der Zwang zum Erlaß von Arbeitsordungen nicht allgemein besteht. Gerade auf diesem Gebiet ist eine praktisch bedeutsame Möglichkeit zur Geltendmachung der Arbeitnehmerbelange im Betrieb durch ihre Vertretung gegeben, die bis dahin nicht vorhanden war. Der Gruppenrat hat weiterhin das Recht, bei der Regelung der Löhne und sonstigen Arbeitsverhältnisse im Betrieb mitzuwirken, soweit eine tarifliche Regelung nicht besteht (§ 78 Z. 2). Dieses Legislativrecht ist nur von sekundärer Bedeutung, da der Tarifvertrag in jeder Beziehung den Vorrang vor Betriebsvereinbarungen hat.

Während im ganzen gesehen, die Betriebsverfassung konstitutionellen Charakter hat und das Verhältnis der Betriebsleitung zur Belegschaft nach diesem Organisationsprinzip gestaltet ist, wollen wir noch andeuten, daß die Ausgestaltung des Verhältnisses der Belegschaft zur Betriebsvertretung im BRG. von demokratischen Prinzipien beeinflußt ist. Die kurze Wahlzeit von einem Jahr (§ 18) [53]) und die minimalen gesetzlichen Beschränkungen für die Wählbarkeit zum Betriebsrat (§ 20) sollen die Entstehung einer Führeraristokratie verhindern. Die stete Berührung des Betriebsrates mit der Belegschaft und das Verbleiben in der Berufsarbeit, — es werden immer nur relativ wenige Betriebsräte von der Arbeit freigestellt — erhalten die Fühlung mit dem Massenwillen, der den gewerkschaftlichen und politischen Führern oft verloren geht. Eine Folge davon ist, daß der Betriebsrat im wesentlichen als ausführendes Organ des Belegschaftswillens handelt und oft eine geradezu ideale Identität von Führer- und Massenwillen erreicht wird.

Das Verhältnis zwischen Betriebsvertretungen und Gewerkschaften ist im BRG. in der gleichen Weise geregelt worden, wie die Arbeiterbewegung selbst den Kampf zwischen den Betriebsräten und Gewerkschaften in den Jahren 1918–20 entschieden hat, „indem sie die Betriebsrätebewegung zu einem Glied der Gewerkschaftsbewegung gemacht hat" [54]). Bei allen Fragen, die über den Einzelbetrieb hinausreichen, werden die Gewerkschaften bevorzugt (§ 8). Die Betriebsvertretungen werden auf ein Zusammenwirken mit den Gewerkschaften hingewiesen und den Gewerkschaften wird unter bestimmten Voraussetzungen ein Beisitzrecht in den Betriebsvertretungen eingeräumt (§§ 31, 47). Die Betriebsvertretung soll für die Wahrung der Vereinigungsfreiheit der Arbeitnehmerschaft eintreten (§ 66 Z. 6). Um betriebsegoistischen Tendenzen vorzubeugen, ist es als unzulässig erklärt worden, für irgendwelche Zwecke der Betriebsvertretung Beiträge von den Arbeitnehmern zu erheben (§ 37). Diese Bestimmungen sind dazu angetan, Bestrebungen, die den Betrieb zum Ausgangspunkt einer Neuorganisation der Wirtschaft machen wollen, zu verhindern und dienen zur Erhaltung der zentralgewerkschaftlichen Organisation auf vorwiegend beruflicher Grundlage. Sie beweisen den großen Einfluß der Gewerkschaften auf die Schaffung des BRG.

53) Im Entwurf war eine zweijährige Wahlzeit vorgesehen. Vergl. Verhandlungen der verfassungged. Deutschen Nat. Vers. Bd. 338, Drucksache Nr. 928, § 12 S. 4

54) Flatow: Betriebsräte und Gewerkschaften in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 1924 S. 385 ff., S. 388.

Zusammenfassend können wir für das Gebiet der Betriebsverfassung feststellen, daß es vorwiegend der konstitutionelle Gedanke war, der sie gestaltet hat. Gegen den Betriebsabsolutismus wird sie dadurch abgegrenzt, daß die Ordnung des Betriebes nicht nur mehr durch die Willkür des Betriebsinhabers geregelt wird, sondern an das Betriebsrätegesetz gebunden ist, in dem die Betriebsgewalten in bestimmter Weise verteilt werden. Dadurch, wie die Gewalten verteilt werden, unterscheidet sich die geltende Betriebsverfassung von einer Betriebsdemokratie, die auf der vollen Gleichberechtigung aller Beteiligten beruht. Demgegenüber scheint über dem BRG. als ungeschriebene Devise zu stehen, daß der Betriebsinhaber grundsätzlich Träger der Betriebsgewalt bleibt. Die Belegschaft hat wohl teil an der Gewalt, aber ihre Macht und ihr Einfluß bleiben im Hintergrund gegenüber der des Betriebsinhabers. Die Hoffnungen, die in das BRG. auf Schaffung einer Betriebsdemokratie von manchen Seiten gesetzt wurden, haben sich nicht erfüllt[55]). Ganz abwegig mutet uns heute der Gedanke an, daß das BRG. zum Ausgangspunkt einer Sozialisierung der Betriebe habe werden können[56]), wie es teils gehofft und teils gefürchtet wurde[57]). Ueberhaupt erscheinen uns die Erwartungen, die man in sozialpolitischer Beziehung an das BRG. geknüpft hat, übersteigert gewesen zu sein, und es erscheint uns heute fraglich, ob es als „eines der größten sozialpolitischen Gesetze, die jemals in Deutschland erlassen worden sind", zu bezeichnen ist[58]).

§ 14 Die Wirtschaftsverfassung.
(Theorie und Praxis der Wirtschaftsdemokratie).

Die Verfassung des Arbeitsverhältnisses ist eingeordnet in den Rahmen der Wirtschaftsverfassung. Wir wollen diese hier insoweit betrachten, als neben dem Einfluß des demokratischen Organisationsprinzips auf sie, eine Verquickung wirtschafts- und sozialpolitischer Maßnahmen feststellbar ist.

Die Wirtschaft der Gegenwart wird durch den Gegensatz zwischen Kapital und Arbeit gekennzeichnet. Der ökonomische Kapitalismus[59]) bedeutet, daß die Produktionsmittel sich im Besitz einer relativ kleinen Menschenschicht befinden, denen auf der anderen Seite eine große Menschenmasse gegenübersteht, die nur im Besitz iher Arbeitskraft ist und diese auf dem Arbeitsmarkt gegen Lohn an die Produktionsmittelbesitzer verkauft. Die in diese Konstellation eingeschlossene Vormachtstellung der Produktionsmittelbesitzer wirkte und wirkt sich nicht allein auf wirtschaftlichem Gebiet aus, sondern darüber hinaus in sozialer und politischer Beziehung. Für die Wirtschaftsverfassung wurde der Wille derer maßgebend, die durch den Besitz der Produktionsmittel den Schlüssel zu allen wesentlichen Wirtschaftsfunktionen besaßen. Während in der Vorkriegszeit alle Maßnahmen der staatlichen Sozialpolitik die Wirtschaftsverfassung unberührt ließen, indem sie die Leitungsfunktionen der Unternehmer nicht antasteten, können wir in der Nachkriegsgesetzgebung eine Kursänderung feststellen. Das Rätesystem erschien der Arbeitnehmerschaft zuerst als das Mittel, die Wirtschaftsverfassung zu ändern, eine eigene Wirtschaftsverfassung neben der Staatsverfassung zu schaffen: „Der Grundgedanke des Rätesystems ist weniger darauf gerichtet, in die Staatsmaschine ein neues Glied und einen neuen Apparat einzugliedern, sondern vielmehr darauf gerichtet, die Wirtschaft von der Politik zu befreien, den

---

55) Vergl. z. B. Schliestedt: Wege zur Wirtschaftsdemokratie, in: Die Arbeit, 2. Jahrg., H. 7, S. 398ff.
56) Woldt: Betriebs- und Wirtschaftsdemokratie, in: Protokoll vom 1. Reichsbetriebsrätekongreß für den Bergbau, S. 71ff.
57) Vergl. die Stellungnahme der Abg. Braß (USP.) und Delbrück (DNV.) in: Verhandlungen der verfassunggeb. Deutschen Nat. Vers. Bd. 329 (85. Sitzung am 21. 8. 1919) (1. Beratung zum BRG.).
58) Abg. Winnefeld (DV.) in derselben Sitzung S. 2736.
59) Oekonomischer Kapitalismus in Gegensatz zu technischem Kapitalismus gesetzt, der durch die ungeheuere quantitative wie qualitative Steigerung, vor allem der sachlichen Produktivkräfte gekennzeichnet wird.

Wirtschaftskörper zu emanzipieren, den Staat von den wirtschaftsorganisatorischen Aufgaben zu entlasten und neben der Staatsverfassung eine Wirtschaftsverfassung mit eigenen selbstständigen Kompetenzen, mit eigenen Wirkensmöglichkeiten zu begründen“[60]). Das Ziel, vermittels des Rätesystems eine besondere Wirtschaftsverfassung neben der Staatsverfassung zu begründen, ist nicht erreicht worden: „In Wahrheit steht diese angeblich selbstständige Gesellschafts- und Wirtschaftsverfassung nicht neben, d. h. außerhalb der Staatsverfassung, sondern in ihr, sie ist im Verhältnis zu ihr nicht Gegenstück, sondern Teilstück“[61]). Die Arbeitnehmerschaft hat es aber trotzdem nicht verschmäht, die Staatsmaschinerie ihrem Ziele nutzbar zu machen und dahin zu wirken, daß Gesetzgebung und öffentliche Verwaltung sich mehr der Lösung rein wirtschaftlicher Fragen zuwenden. Neben dem Weg über Gesetzgebung und Verwaltung versucht die Arbeiterschaft, durch eigene Institutionen den Charakter der Wirtschaftsverfassung zu ändern. Alle Bestrebungen gipfeln darin, die Unternehmerautokratie durch die Wirtschaftsdemokratie zu ersetzen. Die Unternehmer sollen nicht mehr allein die Bestimmungsgewalt über Produktionsmittel und Produktionsnutzen haben, auch die Arbeitnehmer wollen zum Träger der Willensbildung werden und an der Leitung der Wirtschaft teilnehmen.

Den Ausdruck „Wirtschaftsdemokratie“ finden wir wohl zum ersten Male in England bei S. und B. Webb in den 90er Jahren[62]). Vor dem Krieg war es in Deutschland Friedr. Naumann, dem die Demokratisierung der Wirtschaft als Aufgabe erschien. In der Nachkriegszeit stellten die Gewerkschaften den Gedanken der Wirtschaftsdemokratie zur Diskussion und riefen dadurch auch ihre sozialen Gegenspieler auf den Plan. Der wirtschaftsdemokratische Gedanke ist in Theorie und Praxis viel diskutiert worden, es ist die Möglichkeit seiner Verwirklichung überhaupt bestritten worden. In Unternehmerkreisen lehnt man grundsätzlich alle wirtschaftsdemokratischen Bestrebungen ab[63]). Häufig werden sie hier und auch von manchen Vertretern der Wissenschaft mit Sozialisierungsbestrebungen identifiziert[64]) [65]). Es bestehen aber Unterschiede in der Theorie der Wirtschaftsdemokratie, denn, wenn auf Seiten der Gewerkschaften, mit Ausnahme der Kommunisten, die Wirtschaftsdemokratie allgemein bejaht wird, sind doch verschiedene Begriffsinhalte auseinanderzuhalten. Die Hirsch-Dunckerschen Gewerkschaften sehen in der Wirtschaftsdemokratie die Möglichkeit einer Erweiterung der Mit- und Selbstbestimmungsrechte der Arbeitnehmerschaft in der bestehenden Wirtschaftsordnung[66]). Auch die christlichen Gewerkschaften glauben, daß Wirtschaftsdemokratie unter Aufrechterhaltung des Privateigentums möglich sei[67]). Wir möchten diese beiden Auffassungen gewissermaßen als liberale Ideologien bezeichnen, die im Rahmen der bestehenden Wirtschaftsordnung mit Hilfe der Sozialpolitik die Wirtschaft demokratisieren wollen[68]). Anders dagegen ist es bei den Freien Gewerkschaften, für die Demokratisierung der Wirtschaft und Sozialismus im Endziel untrennbar verbunden sind[69]). Vorläufig arbeiten die Freien Gewerkschaften zwar auch mit den Mitteln der Sozialpolitik, die ihnen aber nur dazu dienen sollen, dem letzten Ziel, der Aufhebung des Privateigentums, näherzukommen. — Ganz abwegig erscheint uns die Meinung der Vertreter einer ständischen Wirtschaftsordnung: „Hinter dem Schlagworte Wirtschaftsdemokratie“ steckt die Forderung nach

---

60) Abg. Sinzheimer (S.) in: Verhandlungen der verfassunggeb. Deutschen Nat. Vers. Bd. 328 (62. Sitzung am 21. 7. 1919) S. 1790.
61) Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. 8. 1919, S. 262.
62) Webb, S. u. B.: Theorie und Praxis der englischen Gewerkvereine (Industrial Democracy).
63) S. dazu: Das Problem der Wirtschaftsdemokratie. Zur Düsseldorfer Tagung des Reichsverbandes der deutschen Industrie.
64) Winschuh: Angewandte Wirtschaftsdemokratie und ihre Ergebnisse, in: Glückauf 66. Jahrg. H. 7 S. 231 ff.
65) Vergl. z. B. Albrecht: Wirtschaftsdemokratie, in: Sozialwissenschaftliche Rundschau vom 8. 2. 1931, S. 12¹.
66) S. unter anderem Rössiger: Rund um die Wirtschaftsdemokratie, in: Materialblätter für Wirtschafts- und Sozialpolitik 4. Jahrg. H. 12.
67) Vergl. z. B. Funke: Kapitalismus und Arbeitnehmerschaft.
68) Näheres S. bei Gerhardt: Liberalismus und Wirtschaftsdemokratie S. 19 ff.
69) S. hierzu: Wirtschaftsdemokratie. Ihr Wesen, Weg und Ziel.

kommunistischer Planwirtschaft, die sich als völlig undurchführbar, als wirtschafts- und kulturzerstörend erweist, wie das bolschewistische Beispiel zeigt"[70]). Dem gegenüber ist zu sagen, daß die konsequenten Vertreter der kommunistischen Politik in Deutschland, die Anhänger der Kommunistischen Partei Deutschlands, die wirtschaftsdemokratische Ideologie grundsätzlich ablehnen: „Die Lehre von der „Wirtschaftsdemokratie" ist die systematische Zusammenfassung der Politik als Sozialimperialismus"[71]). Als soziale Wurzel der wirtschaftsdemokratischen Politik wird von kommunistischer Seite die Züchtung einer Arbeiteraristokratie bezeichnet, die sich am kapitalistischen Wiederaufbau interessiert fühlt[72]).

Ueber den theoretischen Streit hinaus finden wir in manchen Bezirken der Wirtschaft den praktischen Einbau demokratischer Elemente. Die Betriebe der öffentlichen Hand nehmen größeren Umfang an, Wirtschaftszweige, die überragende gemeinnützige Bedeutung haben, werden unter die Verwaltung aller schaffenden Volkskreise gestellt (Art. 156 RV.). Aber nicht nur die Verwaltungsfunktionen der Privateigentümer über die Produktionsmittel werden durch Art. 156 entscheidend berührt, der Art. 156 geht weiter, er gibt sogar die Möglichkeit, privatwirtschaftliche Unternehmungen in Gemeineigentum zu überführen. Es wird eine Art von Wirtschaftsparlament geschaffen (Art. 165 III RV.). In den Betrieben wird das Machtmonopol der Betriebsleitung durchbrochen (Art. 165 II RV.). Genossenschaften, Arbeiterbanken, soziale Baubetriebe werden mit Hilfe der Gewerkschaften ins Leben gerufen. Wir wollen hier aber nur diejenigen Einrichtungen zur Verwirklichung wirtschaftsdemokratischer Gedanken betrachten, die auf die unmittelbare Erfüllung sozialpolitischer Zwecke ausgerichtet sind. Die Betrachtung der Institutionen, die rein oder überwiegend wirtschaftlichen Charakter tragen, wie der wirtschaftlichen Selbstverwaltungskörper in Industrien, deren Sozialisierung geplant wurde, der öffentlichen und gemischten wirtschaftlichen Unternehmen, der Genossenschaften und gewerkschaftlichen Eigenbetriebe geht über unsere Aufgabe hinaus. Zum Teil ist diese Demokratisierung mit einer Sozialisierung der betreffenden Wirtschaftsgebiete gleichzusetzen und ist nach unserer Auffassung von der Sozialpolitik nicht als sozialpolitische Erscheinung zu werten.

Als Organe der sozialen Selbstverwaltung, denen aber auch die Lösung wirtschaftspolitischer Fragen obliegt, finden wir gemeinsame Organisationen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Diese Organisationen sind teils auf Grund gesetzlicher Vereinbarungen wie die Wirtschaftsräte, Arbeitskammern und Fachausschüsse, teils durch freie Vereinbarungen, wie die Arbeitsgemeinschaften entstanden.

Der Gedanke, ein Wirtschaftsparlament als Gegengewicht gegen das politische Parlament zu schaffen, ist nicht neu. Auf Bismarcks Initiative trat 1881 ein preußischer Volkswirtschaftsrat ins Leben[73]), der 1884 schon wieder einschlief. In der Zeit bis zur Revolution von 1918 war der Gedanke einer berufsständischen Vertretung, im Gegensatz zu der auf allgemeinem Wahlrecht beruhenden politischen Vertretung, mit dem Konservativismus verbunden. Durch die Revolution trat ein Umschwung ein. Die Arbeiterschaft, die bis dahin den Gedanken des Berufsparlamentes abgelehnt hatte, machte ihn sich zu eigen und wandelte ihn zum Rätegedanken um. Die Einflüsse, die die Räteidee in Deutschland Wurzel schlagen ließen, haben wir früher geschildert. In den Wirren der Revolutionszeit, im Kampf für und wieder die Räte, entstand die Idee einer berufsständisch gegliederten „Kammer der Arbeit"[74]). Daraus wurde, in Erkenntnis der politischen Notwendigkeiten und aus der Einsicht heraus, daß der Reichstag auf wirtschaftlichem Gebiete unzulänglich sei, in der Reichsverfassung der Reichswirtschaftsrat.

---

70) Heinrich: Wirtschaftsdemokratie oder ständische Wirtschaftsordnung, in: Nationalwirtschaft 3 Jahrg. H. 3 S. 244
71) Ulbricht: Wirtschaftsdemokratie oder: Wohin steuert der ADGB., S. 12.
72) Ulbricht: ebenda S. 12.
73) Auf Grund einer VO. v. 17. 11. 1880. Pr. Gesetzessammlung S. 367.
74) Vergl. Cohen: Der Rätegedanke im ersten Revolutionsjahr, in: Sozialist. Monatshefte 1919 H. 5 u. 6; Kaliski: Der Rätegedanke beim Neuaufbau Deutschlands, in: Sozialist. Monatshefte 1919 H. 6-7.

Im Art. 165 RV. sind Wirtschaftsräte in zweifachem Stufenbau geplant. Als Aufgabe wird den Wirtschaftsräten die Erfüllung der gesamten wirtschaftlichen Aufgaben und die Mitwirkung bei der Ausführung der Sozialisierungsgesetze bezeichnet (Art. 165 III RV.). Von den zwei Stufen ist bisher nur der Reichswirtschaftsrat als ein Provisorium verwirklicht worden. Die gesetzliche Grundlage für den Vorläufigen Reichswirtschaftsrat finden wir in der Verordnung über den Vorläufigen Reichswirtschaftsrat vom 4. 5. 1920[75]). Die Zentralorganisationen der Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Konsumenten, Beamten und freien Berufe haben das Benennungsrecht für den größten Teil der Mitglieder des Vorl. RWR. (Art. 2, I-VIII VO. über vorl. RWR.). Für den kleineren Teil der Mitglieder (zwölf mit dem Wirtschaftsleben der einzelnen Landesteile besonders vertraute Personen und zwölf Persönlichkeiten, die durch besondere Leistungen die deutsche Volkswirtschaft gefördert haben oder zu fördern geeignet sind,) haben der Reichsrat oder die Reichsregierung das Ernennungsrecht. (Art. 2, IX u. X). Nach Art. 5 sind die Mitglieder des vorl. RWR. Vertreter der wirtschaftlichen Interessen des ganzen Volkes und nicht an Mandate gebunden. Wenn man den Reichswirtschaftsrat als Berufsparlament auffaßt, so entspricht die durch das getrennte Präsentationsrecht hervorgerufene Scheidung in Arbeitgeberschaft und Arbeitnehmerschaft nicht dem berufsständigen Charakter, denn es wird dadurch keine Vertretung nach Wirtschaftszweigen, sondern eine Vertretung nach den Parteien des Arbeitsverhältnisses erreicht. Zum Ausgleich für diese Trennung sind zehn paritätisch zusammengefaßte Berufsgruppen geschaffen worden. Es soll hierdurch erreicht werden, daß das Klasseninteresse hinter dem Berufsgruppeninteresse zurücktritt. Auch die Arbeitnehmer sollen sich im Reichswirtschaftsrat in erster Linie als Mitproduzenten, als Vertreter des Gesamtwirtschaftsinteresses fühlen. Es erscheint uns fraglich, ob das wirklich möglich wäre, selbst wenn in der Geschäftsordnung des vorl. RWR. vom 10. 6. 1921[76]) nicht gegen das Gruppenprinzip verstoßen wäre. Hier finden wir nämlich neben der Gruppeneinteilung wieder eine Einteilung in „Abteilungen", die die Arbeitgeberschaft und die Arbeitnehmerschaft aller Berufsgruppen zusammenfaßt. Naturgemäß geht bei Abstimmungen, Diskussionen und dergl. das Klasseninteresse dem Gruppeninteresse vor, wenn man auch versucht hat, in allen Fällen, in denen Arbeitgeber und Arbeitnehmer getrennt gegeneinander stimmen, durch Uebertragung des ausschaggebenden Einflusses auf eine sozusagen neutrale Gruppe (Abteilung III) ein Sicherheitsventil einzuschieben.

Der vorl. RWR. ist im wesentlichen Gutachterkörperschaft für sozialpolitische und wirtschaftspolitische Gesetzentwürfe von ausschlaggebender Bedeutung. Er hat auch das Recht, solche Gesetzesvorlagen selbst zu beantragen (Art. 11, I). Das Initiativrecht des vorl. RWR. ist aber insofern ein beschränktes, als die Reichsregierung nicht wie bei dem ordentlichen RWR. (nach Art. 165 IV S. 3. RV.) verpflichtet ist, falls sie der Vorlage nicht zustimmt, sie trotzdem unter Darlegung ihres Standpunktes beim Reichstag einzubringen. Der vorl. RWR. hat auch nicht wie der endgültige RWR. (nach Art. 165 IV S. 5 RV.) die Möglichkeit, die Vorlage durch eins seiner Mitglieder vor dem Reichstag vertreten zu lassen. Die Wirkensmöglichkeiten des vorl. RWR. sind dadurch naturgemäß eingeschränkt[77]).

Der vorl RWR. kann zur Behandlung wirtschaftspolitischer und sozialpolitischer Fragen je einen ständigen Ausschuß bestellen. Vor Erlaß oder Aenderung grundlegender Verordnungen, die die Kriegs- oder Uebergangswirtschaft betreffen, hat das zuständige Ministerium den wirtschafts- oder sozialpolitischen Ausschuß des vorl. RWR. zu hören (Art. 11, III). Die Vollversammlung des vorl. RWR. hat neben diesen beiden Hauptausschüssen noch einen dritten für finanzpolitische Fragen und eine Reihe ständiger oder vorübergehender Sonderausschüsse für Einzelfragen eingesetzt. Das

75) RGBl. I S. 858.
76) Drucks. des vorl. RWR. 1920-21 Nr. 167.
77) Vergl. Verhandlungen des RT. IV. WP. 1928 Drucks. Nr. 348 S. 12.

Schwergewicht der Arbeiten ist im Laufe der Zeit in die Ausschüsse verlegt worden, da das Plenum infolge seiner großen Mitgliederzahl (326 Mitglieder) sich nur in den seltensten Fällen für die Herstellung von Gutachten als geeignet erwies.

Der vorl. RWR. und seine Ausschüsse können zur Aufklärung wirtschafts- und sozialpolitischer Fragen verlangen, daß die Reichsregierung von ihrem wirtschaftlichen Enquêterecht Gebrauch macht, und soweit nicht das Gesetz dem entgegensteht, ihnen die Ergebnisse ihrer Ermittlungen vorlegt (Art. 12).

Zu den wichtigen Aufgaben des vorl. RWR. gehört die Mitwirkung beim Aufbau der in der RV. vorgesehenen Arbeiterräte, Unternehmervertretungen und Wirtschaftsräte (Art. 11, II). Die Bestrebungen zur Schaffung dieser Institutionen sind bisher ergebnislos verlaufen.

Der vorl. RWR. soll der Ausdruck einer Arbeits- und Wirtschaftsgemeinschaft des ganzen Volkes sein. Er soll als Selbstverwaltungskörperschaft dem Selbstbestimmungsrecht des Volkes in sozialpolitischen und wirtschaftspolitischen Dingen Ausdruck verleihen. Wenn wir auch in seiner inneren Organisation einen Verstoß gegen den Gedanken der Parität feststellen konnten, so ist er doch grundsätzlich darauf aufgebaut. Wir möchten den vorl. RWR. als eine Institution ansehen, für deren Schaffung das demokratische Organisationsprinzip von ausschlaggebender Bedeutung war. Daß es dem vorl. RWR. bisher nicht gelungen ist, ein wirksames Organ der wirtschaftlichen und sozialen Demokratie zu werden, scheint uns u. a. an seinen geringen Befugnissen, seinem fehlenden Unterbau und seiner Unfertigkeit zu liegen, ohne damit sagen zu wollen, daß dies die alleinigen Ursachen seien.

Es hat nicht an Bemühungen gefehlt, das Provisorium des RWR. zu beendigen und eine ausreichende gesetzliche Grundlage für den ordentlichen RWR. zu schaffen[78]). Der letzte Regierungsentwurf lag dem Reichstag im Jahre 1930 vor, die Annahme des Entwurfs scheiterte nicht an grundsätzlichen Fragen, sondern im wesentlichen an der Verteilung der Sitze auf die einzelnen Gruppen des Wirtschaftslebens[79]). Durch die schwierigen politischen nnd wirtschaftlichen Verhältnisse ist die Frage seitdem nicht wieder im Reichstag aufgetaucht.

Nach dem letzten Regierungsentwurf[80]) soll der endgültige RWR. auch in erster Linie als Gutachterkörperschaft fungieren (§ 1 und 3 des Entwurfs). Seine Stellung soll gefestigt werden und es sollen ihm größere Wirkensmöglichkeiten gesichert werden[81]). Der RWR. soll wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen anregen und auf Verlangen oder mit Zustimmung der Reichsregierung wirtschaftliche und soziale Erhebungen vornehmen können (§ 1,I). Entsprechend dem Art. 165 IV RV. soll der RWR. das wichtige Recht haben, grundlegende sozialpolitische und wirtschaftspolitische Gesetzesvorlagen selbst zu beantragen oder entsprechende Maßnahmen anzuregen. Wenn die Reichsregierung ihnen nicht zustimmt, so hat sie sie trotzdem beim Reichstag unter Darlegung ihres Standpunktes einzubringen. Der RWR. soll die Möglichkeit zur mündlichen Erläuterung seiner Initiativvorlagen und Gutachten vor dem Reichsrat und dem Reichstag haben (§ 4). Dadurch soll eine engere Verbindung zwischen dem RWR. und den gesetzgebenden Körperschaften hergestellt werden.

Der vorl. RWR. hat sich seit langer Zeit bemüht, die Mittelinstanz, in Gestalt der Bezirkswirtschaftsräte, zu schaffen, die für eine erfolgreiche Tätigkeit des RWR. unerläßlich erscheint[82]). Als man sich im Verfassungsausschuß des RWR.

---

78) Verhandlungen des RT. III WP. 1924 Band 419 Druckſ. Nr. 3706; IV WP. 1928 Druckſ. Nr. 348.
79) Coheu: Was wird mit dem RWR.? in: Sozialist. Monatshefte Aug. 1930; Tarnow: Warum der RWR. nicht endgültig werden konnte, in: Gewerkschaftszeitung 1930 Nr. 31.
80) Vergl. Reichstagsdrucksache Nr. 348.
81) Vergl. Verhandlungen des Verf. Aussch. des vorl. RWR. 1920-27 Bericht Nr. 350 S. 32.
82) Vergl. Verhandlungen des Verfassungsausschusses des vorl. RWR. über die Frage der Bezirkswirtschaftsräte 1920-22, I-VI.

bereits im Jahre 1921 mit dieser Frage befaßte, gingen die Meinungen über die Abgrenzung der Aufgaben und der Zuständigkeit der Bezirkswirtschaftsräte von den bestehenden öffentlich-rechtlichen Unternehmervertretungen (Handels-, Handwerkskammern etc.) auseinander. Es handelte sich insbesondere um die Frage, ob es im Sinne des Art. 165 III RV. sei, die bestehenden Unternehmerkammern durch Einbeziehung der Arbeitnehmer abzuändern und diese den Unterbau der Bezirksinstanzen bilden zu lassen, oder ob neben jede einzelne Unternehmerkammer für den gleichen Bezirk und für die gleiche Berufsgruppe eine Arbeitnehmerkammer treten solle und diese die Unterstufe für die Bezirkswirtschaftsräte abgeben solle[83]). Man entschied sich nach langen Verhandlungen für eine Umgestaltung der bestehenden Kammern durch Einbeziehung der Arbeitnehmer. Späterhin (im November 1923) einigte man sich im Verfassungsausschuß dahin, den endgültigen Beschluß über den Aufbau der Bezirkswirtschaftsräte erst dann zu fassen, wenn die Ausgestaltung der Unterstufen (der Berufsvertretungen für Handel und Industrie, Landwirtschaft und Kleingewerbe) feststehe[84]). In den Leitsätzen für den Aufbau der Bezirkswirtschaftsräte und des Reichswirtschaftsrats[85]), die der Reichsregierung im Jahre 1923 lediglich als Material überwiesen wurden, wurde zur Hälfte den (paritätisch ausgestalteten) amtlichen und freien Berufsvertretungen und zur Hälfte den Vereinigungen der sonstigen Kreise des Wirtschaftslebens (Gemeinden und Gemeindeverbände, freie Berufe, Beamte etc.) das Recht zur Vertretung im Bezirkswirtschaftsrat gegeben.

Die Regierung hatte im Jahre 1922 einen Referentenentwurf ausgearbeitet, der die Errichtung von Arbeitnehmervertretungen, vorerst für Handel und Industrie, und ihre Verbindung mit den Industrie- und Handelskammern durch paritätisch besetzte Ausschüsse vorsah[86]). Dieser Entwurf erfuhr eine heftige Ablehnung von allen Seiten. Die Unternehmer bezweifelten seine Durchführungsmöglichkeit überhaupt, den Arbeitnehmern schien die gleichberechtigte Mitarbeit nicht genügend garantiert. Das Problem der Bezirkswirtschaftsräte ist dann in den Hintergrund getreten gegenüber der dringenderen Frage der Schaffung des endgültigen RWR. Es heißt in dem Gesetzentwurf über den RWR. zur Frage der Bezirkswirtschaftsräte: „Er (der RWR.) wirkt insbesondere bei der Vorbereitung von Gesetzentwürfen zur weiteren Ausführung des Art. 165 RV. mit“. Es bleibt abzuwarten, auf welcher Basis sich die auseinandergehenden Forderungen der Arbeitgeber, die für ein Zusammentreten der Unternehmer und der Arbeitgeber erst auf der Stufe der bezirklichen öffentlich-rechtlichen Berufsvertretungen eintreten, und der Arbeitnehmer, die diese Zusammenarbeit bereits in der Unterstufe (in öffentlich-rechtlichen Kammern) wollen, einigen werden[87]).

Einen weiteren Ausdruck der sozialen Selbstverwaltung finden wir in einigen Sondergebieten der Wirtschaft. Die Arbeitskammern, die bis zum Kriegsausbruch und auch wieder während des Krieges den Gegenstand lebhafter Diskussionen bildeten, und für die des öfteren Gesetzentwürfe im Reichstag eingebracht wurden[88]), sind durch eine Verordnung vom 8. 2. 1919 für den Bergbau errichtet bezw. zugelassen worden[89]). Es bestehen Arbeitskammern für das Ruhrgebiet und für Ober- und Niederschlesien. Als paritätische Vertretungskörperschaften sind sie aus der gleichen Anzahl von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zusammengesetzt. Für Angestellte besteht eine entsprechende Abteilung. Den Vorsitz führt abwechselnd ein Arbeitgebervertreter, ein Arbeitnehmervertreter oder ein unparteiischer Vorsitzender. Die Aufgabe der Arbeitskammern

83) Vergl. Verhandlungen des Verfass.-Aussch. des vorl. RWR. über die Frage der Bezirkswirtchaftsräte 1921, I. Sp. 4 ff.
84) Reichstags-Drucks. Nr. 348 S. 13 ff.
85) Vergl. Reichstags-Drucks. Nr. 348 Anl. S. 28.
86) Vergl. Reichstags-Drucks. Nr. 348 S. 13.
87) Vergl. vorl. RWR.-Bericht des Verfassungsausschusses über den Entwurf eines Gesetzes und eines Ausführungsgesetzes über den RWR. Nr. 350 S. 45 ff.
88) Näheres siehe S. 19 und 20 Anmerkungen 79-81 unserer Arbeit.
89) RGBl. S. 202.

besteht in der Wahrung der über den Einzelbetrieb hinausragenden gemeinsamen oder besonderen Interessen. Sie sollten sich an den Vorarbeiten für eine umfassende Beeinflussung des Bergbaus durch das Reich und eine Beteiligung der Volksgesamtheit an seinen Erträgen (Sozialisierung) durch Auskünfte, Gutachten und Anträge beteiligen, sowie nach Maßgabe der zu erlassenden gesetzlichen Bestimmungen eine Vertretung in Verbänden zur Regelung der Erzeugung und des Absatzes herbeiführen[90]).

Die Errichtung von paritätischen Fachausschüssen für Heimarbeiter war schon durch das Hausarbeitsgesetz von 1911 vorgesehen. Ihre tatsächliche Errichtung erfolgte aber erst durch eine VO. vom 13. 1. 1919[91]) und weitere Verordnungen. Durch das Abänderungsgesetz zum Hausarbeitsgesetz vom 30. 6. 1923 (Heimarbeiterlohngesetz)[92]) wurde das Hausarbeitsgesetz einschneidend geändert. Die Fachausschüsse werden jeweils auf Verfügung des Reichsarbeitsministers bezw. der obersten Landesbehörde errichtet (§ 19 I und II Hausarbeitsges.). Die Fachausschüsse bestehen aus einem unparteiischen Vorsitzenden, zwei Beisitzern und der gleichen Zahl von Vertretern der beteiligten Gewerbetreibenden und Hausarbeiter (§ 22). Die im Bezirk bestehenden wirtschaftlichen Vereinigungen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer haben das Präsentationsrecht für die Vertreter der Beteiligten, die, wie auch der Vorsitzende und die Beisitzer von der obersten Landesbehörde bestellt werden (§ 23 I). Einem gemeinsamen Antrag der wirtschaftlichen Vereinigungen von Arbeitgebern und von Arbeitnehmern auf Errichtung eines Fachausschusses soll stattgegeben werden (§ 19 III). Der Aufgabenkreis der Fachausschüsse ist darum von besonderer praktischer Bedeutsamkeit, weil er neben einer beratenden und begutachtenden Tätigkeit die Mitwirkung beim Abschluß von Tarifverträgen, die Festsetzung von Mindestlöhnen und die Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten umfaßt (§ 20).

Für das Bäckerei- und Konditoreigewerbe waren auf Grund einer Verordnung vom 2. 12. 1918 auch Fachausschüsse errichtet worden[93]). Sie waren paritätisch zusammengesetzt und übten ihre Tätigkeit unter einem unparteiischen Vorsitzenden aus. Die Fachausschüsse waren vor wichtigen Anordnungen, die das Gewerbe betrafen, zu hören und hatten sich um die Regelung des Lehrlingswesens etc. zu bekümmern. Auf Grund der Verordnung vom 12. 2. 1924 sind diese Fachausschüsse aufgehoben worden[94]).

Neben diesen organisatorischen Gebilden, die auf gesetzlicher Vorschrift beruhen, bestanden auf Grund freier Vereinbarungen der Zentralorganisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer Arbeitsgemeinschaften. Der Arbeitsgemeinschaftsgedanke hatte während und insbesondere gegen Ende des Krieges immer mehr an Raum gewonnen. Es hatten verschiedentlich Besprechungen zwischen den Vertretern der maßgebenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen stattgefunden[95]), die eine dauernde Verständigung über wirtschafts- und sozialpolitische Fragen bezweckten. Der Plan zu einer Arbeitsgemeinschaft lag bereits fertig vor, als die Revolution ausbrach und die Entwicklung beschleunigte. Es kam zu dem Abkommen vom 15. 11. 1918, dessen Grundlage die volle Parität der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerorganisationen bildet: „Die Gewerkschaften werden als berufene Vertretung der Arbeiterschaft anerkant“[96]). Außerdem wurden paritätisch verwaltete Arbeitsnachweise, paritätisch zusammengesetzte Schlichtungsausschüsse, der Abschluß von Kollektivverein-

90) Vergl. die Denkschrift über die seit dem 9. Nov. 1918 auf dem Gebiete der Sozialpolitik getroffenen gesetzgeberischen und sonstigen wichtigen Maßnahmen, in: Verhandlungen der verfassunggeb. Deutschen Nat.-Vers. Bd. 335 Drucksache Nr. 215.
91) RGBl. S. 85.
92) RGBl. I S. 467; Neufassung des Hausarbeitsgesetzes RGBl. S. 472.
93) RGBl. S. 1397.
94) RGBl. I S. 90.
95) Näheres vergl. Leibrock: Arbeitsgemeinschaft, S. 17ff.
96) Reichsanzeiger vom 18. 11. 1918 Nr. 272.

barungen, die Errichtung von Arbeiterausschüssen und ein paritätisch zusammengesetzter Ausschuß zur Durchführung aller Aufgaben vereinbart. Der Freiheitsgedanke setzte sich in der Anerkennung der vollen Koalitionsfreihit der Arbeiter und Arbeiterinnen durch.

Zur Durchführung des Abkommens wurde im Dezember 1918 die Zentralarbeitsgemeinschaft industrieller und gewerblicher Arbeitgeber und Arbeitnehmer Deutschlands gegründet, von der sich im November 1919 die Reichsarbeitsgemeinschaft für das Transport- und Verkehrsgewerbe abspaltete und eine eigene Zentralarbeitsgemeinschaft bildete. Ferner wurde 1919 für den Handel und 1920 eine Reichsarbeitsgemeinschaft land- und forstwirtschaftlicher Arbeitgeber und Arbeitnehmervereinigungen auf Veranlassung des Reichswirtschaftsministeriums gegründet.

In der industriellen Zentralarbeitsgemeinschaft, die allein näher betrachtet sei, waren die einzelnen Berufszweige zu Reichsarbeitsgemeinschaften zusammengeschlossen, die sich wieder in Gruppen auf fachlicher, bezirklicher und örtlicher Grundlage untergliederten. Die Organe der Zentralarbeitsgemeinschaften waren Zentralvorstand und Zentralausschuß, Organe der Reichsarbeitsgemeinschaften und der Gruppen: Vorstand und Ausschüsse. Die Organe waren paritätisch aus Arbeitgebern und Arbeitnehmern zusammengesetzt. Die Aufgaben der Arbeitsgemeinschaften umfaßten satzungsgemäß die Lösung wirtschaftspolitischer und sozialpolitischer Fragen, die die Berufe und die Berufszweige berühren. Auch Gesetzgebungs- und Verwaltungsangelegenheiten, wie z. B. die Auslegung von Tarifverträgen, Bildung von Schlichtungsausschüssen etc. gehören mit zum Aufgabenkreis der Arbeitsgemeinschaften.

Leibrock erklärt 1920: „Der Arbeitsgemeinschaft gehört die deutsche Zukunft“[97]. Wir müssen auf Grund der inzwischen gemachten Erfahrungen feststellen, daß sich diese Auffassung als reichlich optimistisch erwiesen hat. Die Arbeitsgemeinschaften sind zwar nicht aufgelöst, aber sie haben keine praktische Bedeutung mehr. In bestimmten Abständen, besonders in wirtschaftskritischen Zeiten, ist der Gedanke aufgetaucht, die Arbeitsgemeinschaften von neuem aufleben zu lassen[98].

6. Kapitel: Arbeitsschutz.

§ 15 Die Teilgebiete des Arbeitsschutzes und die Beurteilung seiner Grundgedanken.

Die moderne Sozialpolitik hat in allen Ländern beim Arbeitsschutz ihren Ausgang genommen. Im Gegensatz zum Arbeitsvertragsrecht, das das privatrechtliche Verhältnis vom Arbeitgeber zum Arbeitnehmer regelt, umfaßt das Arbeitsschutzrecht die öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen des Arbeitgebers zum Staat. Der Arbeitsschutz „zielt auf Sicherung der günstigsten Entwicklungsmöglichkeiten der Arbeiterpersönlichkeit ab“[99].

„Die Arbeitskraft steht unter dem besonderen Schutze des Reiches“, heißt es in Art. 157 I RV. Es drückt sich darin die Auffassung aus, daß die menschliche Arbeitskraft als das höchste wirtschaftliche Gut der Nation unter einen besonderen Schutz gegen mißbräuchliche Benutzung gestellt wird. Der Arbeitsschutz wird vom Grundsatz der Schadenverhütung beherrscht, er hat also präventiven Charakter. In der Nachkriegszeit sind von allen Gebieten der Sozialpolitik auf dem des Arbeitsschutzes verhältnismäßig am wenigsten grundlegende Neuerungen zu verzeichnen. Als wesentlichste ist die Einführung des Achtstundentages für gewerbliche Arbeiter durch

97) Leibrock, ebenda S. 93.
98) z. B. Lemmer: Erneuerung der Zentralarbeitsgemeinschaft, in: Wirtschaftsdienst 1926 H. 10.
99) Bauer: Art. Arbeiterschutzgesetzgebung, in: H. d. St. Bd. I 4. Auflage.

die Verordnung vom 23. 11. 1918[100]), für Angestellte durch die Verordnung vom 18. 3. 1919[101]) und die Arbeitszeitverordnung vom 21. 12. 1923[102]) (in der Fassung vom 14. 4. 1927[103]) zu nennen. Hinzu kommen noch einige Erweiterungen auf den Gebieten des Betriebs-, Vertrags- und Mutterschutzes und eine neue Bestimmung für die Durchführung des Arbeitsschutzes im Betriebsrätegesetz. Die übrigen gesetzlichen Grundlagen aus der Vorkriegszeit finden wir im Ctl.. VII RGO., in den Unfallverhütungsvorschriften der Berufsgenossenschaften, in der Seemannsordnung, im Hausarbeitsgesetz, im Kinderschutzgesetz etc.

Die Schaffung eines einheitlichen Arbeitsrechts etwa durch die Zusammenfassung aller Bestimmungen in einem Arbeitsgesetzbuch, die durch Art. 157 II RV. angekündigt worden ist, steht noch aus. Gerade auf dem Gebiet des Arbeitsschutzes, der wie keine andere Materie der Sozialpolitik über eine Fülle von Einzelgesetzen und Verordnungen verstreut ist, würde eine derartige Zusammenfassung einen großen Vorteil bedeuten[104]). Teilweise sind die Bestimmungen schlecht aufeinander abgestimmt. Ihre Uneinheitlichkeit und Unübersichtlichkeit tragen nicht dazu bei, sie populär zu machen. Die Arbeitsschutzbestimmungen sind schwer zugänglich, umständlich zu handhaben und wirken oft geradezu kasuistisch. Die Bestimmungen des Arbeitsschutzes erfreuen sich daher keiner allzugroßen Beliebtheit bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Um sein Ziel zu erreichen, erfaßt der Arbeitsschutz das Arbeitsverhältnis an verschiedenen Stellen. Der Arbeitszeitschutz regelt die tägliche und wöchentliche Arbeitszeit, die Pausen und die Sonntagsruhe[105]). Während es vor dem Krieg für Erwachsene männliche Arbeitnehmer nur den hygienischen Maximalarbeitstag gab (§ 120 f RGO.), gilt heute grundsätzlich der achtstündige Maximalarbeitstag (§ 1 S. 2 Arbeitszeit VO.). Im Einvernehmen mit der Betriebsvertretung kann die Arbeitszeit so verteilt werden, daß als Endeffekt eine 48 stündige Arbeitswoche oder eine 96 stündige Doppelarbeitswoche herauskommt (§ 1 S. 3 Arbeitszeit VO.). Um den individuellen Bedürfnissen der Wirtschaft Rechnung tragen zu können, gilt der Achtstundentag nicht schematisch. Durch Tarifvertrag (§ 5 Arbeitszeit VO.) oder behördliche Anordnung (§ 6 Arbeitszeit VO.) kann der Achtstundentag bis zur Höchstgrenze von 10 Stunden überschritten werden (§ 9 Arbeitszeit VO. Abs. I S. 1). Die behördliche Anordnung erfolgt nach Anhörung der Betriebsvertretung bzw. der Berufsvereinigungen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer soweit sie aus betriebstechnischen Gründen geboten scheint (§ 6 Arbeitszeit VO.). Der Arbeitgeber hat das Recht, an 30 Tagen im Jahr, die von ihm festgesetzt werden können, zwei Stunden Ueberarbeiten zu verlangen. (§ 3 Arbeitszeit VO.). Ausnahmebestimmungen vom Normalarbeitstag bestehen u. a. für sogenannte Vorbereitungs- und Ergänzungsarbeiten, Saisonarbeiten, Notarbeiten und dergl. mehr (Vergl. etwa §§ 4, 7, 10 Arbeitszeit VO.). Im allgemeinen ist für Mehrarbeit eine angemessene Mehrvergütung zu zahlen (§ 6a Arbeitszeit VO.). — Die Festsetzung von Beginn und Ende der Arbeitszeit und der Pausen muß, falls keine tarifliche Regelung erfolgt, durch Betriebsvereinbarung erfolgen (Art. VIII VO. vom 23. 11. 1918 und § 3 VO. vom 18. 3. 1919). — Grundsätzlich gilt die Sonntagsruhe für alle gewerblichen Arbeiter und Angestellten (§§ 105b—i RGO., § 18 VO. vom 8. 3. 1919)[106]).

100) RGBl. S. 1334.
101) RGBl. S. 315.
102) RGBl. I S. 1249.
103) RGBl. I S. 110.
104) Es liegen zwei Entwürfe zu einem Arbeitsschutzgesetz vor, die wir an späterer Stelle berücksichtigen werden.
105) Wir berücksichtigen in unseren Ausführungen das Arbeitszeitrecht nur in einigen grundlegenden Bestimmungen und sehen von allen Besonderheiten ab.
106) Es gelten jedoch zahlreiche Ausnahmen nach Maßgabe der RGO. etc.

Durch die Einführung des Achtstundentages ist eine der Grundforderungen des Sozialismus verwirklicht worden[107]). Die Wirkung des Achtstundentages, ebenso wie die der Sonntagsruhe ist eine demokratische, denn es wird dadurch für den größten Teil der Glieder der Gemeinschaft zur gleichen Zeit das gleiche Maß an Ruhe und Erholung gewährt. Um diese Wirkung zu ermöglichen, sind andererseits Ausnahmen im Gesetz notwendig. Wenn diese Ausnahmen nicht zugelassen wären, und man um des bloßen Prinzips willen ganz schematisch vorgegangen wäre, stände die vorbezeichnete Wirkung des Achtstundentages und der Sonntagsruhe in Gefahr. Wenn als Einwand gegen die demokratische Wirkung des achtstündigen Arbeitstages und der Sonntagsruhe geltend gemacht wird, daß z. B. die selbstständigen Erwerbstätigen meist mehr als acht Stunden am Tage arbeiten und auch keine volle Sonntagsruhe genießen, ist dagegen zu sagen, daß die Selbstständigkeit anderseits wieder eine Unabhängigkeit gewährt, über die der unselbstständige Erwerbstätige zumeist nicht verfügt. Den Arbeitnehmern wird durch den Achtstundentag ermöglicht, sich mit Dingen zu beschäftigen, die außerhalb ihres Berufes liegen. Die Bildungslücken können ausgefüllt werden, die Betrachtung politischer und wirtschaftlicher Fragen, die Beschäftigung mit häuslichen Arbeiten und Liebhabereien können zu ihrem Rechte kommen. In diesem Sinne ist die Wirkung des Achtstundentages eine demokratische, weil nunmehr die Beschäftigung mit derartigen Dingen kein Privileg derer bleibt, die durch ihre ökonomische oder soziale Stellung nicht gezwungen sind, so lange zu arbeiten bis sie keine Zeit und kein Interesse für außerberufliche Betätigung mehr haben.

Die tarifvertragliche Regelung der Mehrarbeit oder ihre behördliche Anordnung nach Anhörung der Betriebsvertretung und die Verteilung der Arbeitszeit im Einvernehmen mit der Betriebsvertretung bedeuten den Einfluß des demokratischen bzw. konstitutionellen Prinzips auf das Gebiet des Arbeitszeitschutzes. Während früher der Arbeitgeber für erwachsene männliche Arbeitnehmer im allgemeinen aus eigener Machtvollkommenheit die Arbeitszeit festsetzen konnte, ist er heute, außer durch die grundsätzliche Festlegung des Achtstundentages, auch durch das Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmer in seiner Willkür beschränkt.

In Anlehnung an die §§ 120a und b RGO. wollen wir unter Betriebsschutz diejenigen Maßnahmen verstehen, die eine möglichste Herabsetzung der Gefahren für Leben, Gesundheit und Sittlichkeit innerhalb des Betriebes herbeiführen sollen. Die §§ 120a und b RGO. bilden Rahmenvorschriften, die man auch als allgemeinen Betriebsschutz bezeichnen kann, weil er sich an alle gewerblichen Unternehmer wendet. Wesentlich bei Betrachtung der Betriebsschutzbestimmungen überhaupt ist, daß sie ganz allgemein gehalten sind, wie es der Natur der zu regelnden Materie entspricht. Bei der dauernden Aenderung der Produktionsweise, bei der fortwährenden Entwicklung der Unfallschutz- und Hygieneeinrichtungen, bei der Fülle der Gewerbezweige ist es nicht möglich, die Vorschriften bis ins einzelne zu regeln. Eine dauernde Aenderung wäre notwendig. Daher sind die Polizeibehörden (ordentliche Polizeibehörden bzw. die Gewerbeaufsichtsbeamten) ermächtigt, im Wege der Verfügung Ausführungsvorschriften für den speziellen Betrieb zu erlassen (§ 120d RGO.). Die Polizeibehörden haben auch das Recht zur jederzeitigen Betriebsbesichtigung (§ 139b I S. 2 RGO.). Vorschriften genereller Natur für bestimmte Arten von Anlagen können die Reichsregierung mit Zustimmung des Reichsrats und subsidiär die Landeszentral- oder Polizeibehörden treffen (§ 120e RGO.). Bei Weigerung des Unternehmers, die Schutzvorschriften durchzuführen, kann er durch gerichtliche Strafe oder polizeilichen Zwang dazu gebracht werden. Neben die erwähnten Vorschriften der RGO. für die gewerblichen Unternehmer tritt ein besonderer Betriebsschutz für kaufmännische Angestellte (§ 62 HGB. in Verbindung mit §§ 139g u. h RGO.), für Heimarbeiter nach dem Hausarbeitsgesetz, für Bergarbeiter nach den landesrechtlichen Berggesetzen, für die Schiffsmannschaften auf Grund der Seemannsordnung usw. Dazu kommt noch

107) Auf die wirtschaftliche Bedeutung des Achtstundentages einzugehen, halten wir nicht für unsere Aufgabe.

eine Reihe von Fällen eines besonders erhöhten Betriebsschutzes für Jugendliche, Frauen, Kinder und einzelne Berufsgruppen.

Der Betriebsschutz hat hinsichtlich seiner Regelung die Besonderheit, daß nicht nur staatliche Gesetze und Verordnungen in Betracht kommen, sondern daneben die von den Berufsgenossenschaften erlassenen Unfallverhütungsvorschriften (§ 848 RVO.). Diese Zwangsgenossenschaften sind die Träger der Unfallversicherung. Sie beschränken sich aber nicht allein auf den Schadenersatz, sondern vertreten den Grundsatz „besser Unfallverhütung als Unfallvergütung".

Wir finden im Bereich des berufsgenossenschaftlichen Unfallschutzes den Gedanken der Selbstverwaltung verwirklicht. Es handelt sich um eine einseitige Selbstverwaltung durch die Arbeitgeber. Sie sind die Kostenträger der Unfallversicherung und daraus leitet sich die Auffassung ab, daß sie auch allein zu ihrer Verwaltung berufen seien. Grundsätzlich entspricht eine solche Art der Selbstverwaltung nicht dem demokratischen Prinzip, da ihr die Vorbedingung der Parität mangelt. Eine Art von Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmer besteht darin, daß sie zur Beratung und zum Beschluß der Unfallverhütungsvorschriften hinzugezogen werden müssen (§§ 853 ff. RVO.). Doch ist dies nur eine Mitwirkung bei rein technischen Maßnahmen, die keine Einflußnahme auf die Verwaltung ermöglicht. Den Arbeitnehmern Beitragsleistungen zuzumuten, ist nicht angängig, da allgemein die Unfallkosten als Produktionskosten angesehen werden. Es würde auch dem Charakter des Betriebsschutzes widersprechen, da nach geltendem Recht der Arbeitsschutz als eine einseitige Verpflichtung des Arbeitgebers gegenüber dem Staate aufgefaßt wird. Für ihre Durchführung hat der Arbeitgeber die alleinige Sorge und die alleinigen Kosten zu tragen. Wenn wir uns der Wirklichkeit zuwenden, so stellen wir die erschreckende Tatsache der ungeheueren Zahl von Betriebsunfällen fest. Ein Teil der Arbeitnehmerschaft steht der berufsgenossenschaftlichen Ueberwachungstätigkeit ablehnend gegenüber, weil er annimmt, daß die Ueberwachungsorgane nicht über die genügende Unabhängigkeit den Unternehmern gegenüber verfügen[108]). Der Plan der Freien Gewerkschaften, die unfallverhütende Tätigkeit der Berufsgenossenschaften als solche zu beseitigen und auf die staatliche Arbeitsaufsicht zu übertragen, hat wohl keine Aussicht auf Verwirklichung, da der Entwurf eines Arbeitsschutzgesetzes diesem Vorschlag nicht folgt und die berufsgenossenschaftliche Betriebsaufsicht unberührt läßt[109]). Ein Referentenentwurf des Reichsarbeitsministeriums über die Unfallverhütung in der Unfallversicherung will die engere Zusammenarbeit zwischen staatlicher und berufsgenossenschaftlicher Unfallverhütung herstellen, er will aber auch gleichzeitig den Versicherten einen maßgeblichen Einfluß auf die Unfallverhütung sichern[110]). Die Mitwirkung der Versicherten soll dadurch erreicht werden, daß bei den Berufsgenossenschaften ein neues Organ, der Unfallverhütungsausschuß, errichtet werden soll. Dieser Ausschuß soll paritätisch aus Vertretern der Berufsgenossenschaften und der Versicherten zusammengesetzt sein und unter einem unparteiischen Vorsitzenden (Vorsitzender des Landesarbeitsamtes oder dessen Stellvertreter) arbeiten. Der Ausschuß soll zur Beschlußfassung über die Unfallverhütungsvorschriften, zur Aeußerung über Arbeitsschutzvorschriften, zur Mitwirkung bei der Ueberwachung der Durchführung der Unfallverhütung etc. zuständig sein. Ferner soll das Reichsversicherungsamt die Anstellung von Arbeiterkontrolleuren (früher im Betrieb beschäftigte Arbeitnehmer) verlangen können. Die Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände wie der Verband der Deutschen Berufsgenossen-

108) Pöerschke: Die Neugestaltung der Arbeitsaufsicht, S. 49

109) Vergl. Abänderungsentwurf des ADGB. und Afabundes zum 6. Abschnitt des Arbeitsschutzgesetzes, in: Gewerkschaftszeitung 1928 Nr. 6 und Verhandl. des RT. 4. WP. 1928 Drucks. Nr. 753 S. 55.

110) Es handelt sich um einen Entwurf, den das Reichsarbeitsministerium im April 1929 den Spitzenorganisationen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereinigungen und dem Verband der Deutschen Berufsgenossenschaften zugestellt hat. Vergl. dazu Geschäftsbericht d. Vereinig. d. Deutschen Arbeitgeberverbde. 1927-29 S. 132 ff.

schaften haben zu dem Entwurf eine ablehnende Haltung eingenommen, da sie darin einen durchaus unzweckmäßigen Eingriff in die Selbstverwaltung der Berufsgenossenschaften durch die behördliche Aufsicht erblicken. Sie lehnen auch entschieden die vorgeschlagene Form der Mitverwaltung durch die Versicherten ab, da die geltenden Gesetzesbestimmungen den Wünschen der Versicherten durchaus Rechnung zu tragen in der Lage seien[111].

Nach geltendem Recht gehört zu den Aufgaben der Betriebsvertretungen auf die Bekämpfung der Unfall- und Gesundheitsgefahren im Betrieb zu achten, die Gewerbeaufsichtsbeamten in ihrer Arbeit zu unterstützen und auf die Durchführung der Unfallverhütungsvorschriften hinzuwirken (§§ 66 Z. 8, 78 Z. 6, 92 BRG.). Für die Betriebsräte ist diese Aufgabe nur eine unter vielen und beansprucht trotz ihrer Wichtigkeit nur einen Bruchteil ihres Interesses. Darauf ist es auch zurückzuführen, daß die Betriebsräte sich im allgemeinen nicht allzu sehr für diese Aufgabe interessieren, trotzdem von gewerkschaftlicher Seite auf die große Bedeutung dieser Aufgabe hingewiesen wird. So soll z. B. bei den Betriebsratswahlen darauf geachtet werden, daß besonders zur Ueberwachung der Unfallschutzbestimmungen geeignete Arbeitnehmer gewählt werden. Es wird die Bildung von Unfallschutzkommissionen angeregt, in denen Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter als Unfallvertrauensmänner zusammenarbeiten sollen[112].

Das Ziel des Vertragsschutzes ist die Sicherung der wirtschaftlichen Stellung des Arbeitnehmers im Arbeitsverhältnis. Kaskel sieht den Sinn des Vertragsschutzes neben dem Schutz vor der wirtschaftlichen Ausbeutung darin, daß dem Arbeitnehmer eine Stellung als ebenbürtiger Vertragskontrahent gesichert wird[113]. Der Vertragsschutz ist besonders wenig einheitlich geregelt, er setzt beim Abschluß des Arbeitsvertrages ein, um für die Arbeitnehmer über die Bedingungen des zukünftigen Arbeitsverhältnisses Klarheit zu schaffen. Das geschieht vor allem durch die Arbeitsordnung, die für alle größeren Betriebe obligatorisch ist[114] (§§ 134 a ff, 139 k RGO.). Die Arbeitsordnung ist durch Aushang und Behändigung jedem Arbeitnehmer im Betrieb zugänglich zu machen (§ 134 e II RGO.). Der Inhalt des Arbeitsvertrages wird einmal dadurch geschützt, daß in der Arbeitsordnung die Betriebsstrafen festgesetzt werden und zum anderen dadurch, daß es den Arbeitgebern untersagt ist, im Arbeitsvertrag oder in der Arbeitsordnung die Anwendung der Sozialversicherung zum Nachteil der Versicherten auszuschließen oder zu beschränken (§ 139 RVO.). Die Erfüllung der Hauptpflicht des Arbeitgebers, die Lohnzahlungspflicht ist durch das Truckverbot (§ 115 RGO.) und das Verbot der Lohnzahlung in Wirtschaften oder an Dritte (§ 115 a RGO.) gesichert. Hierzu treten noch Vorschriften über die Abrechnungsbelege bei der Lohnzahlung (§§ 114 a-e, § 134 II), die zur Klarstellung über die Lohnberechnung und Abzüge dienen sollen. Für einzelne Berufsgruppen und für Jugendliche besteht überdies noch ein besonderer Vertragsschutz.

Der Vertragsschutz stellt sich im besonderen Maße als eine bloße Summe staatlicher Maßnahmen dar, die keine selbstverantwortliche Mitwirkung der Beteiligten zuläßt. Arbeitgeber und Arbeitnehmer haben sich den Bestimmungen willenlos zu fügen. Kaskel bezeichnet es als Ziel des Vertragsschutzes, die Stellung des Arbeitnehmers als gleichberechtigten Partner des Arbeitsvertrages zu sichern. Der Weg, auf dem dieses demokratische Ziel erreicht werden soll, liegt jedoch nicht im Sinne des demokratischen Organisationsprinzips.

---

111) Vergl. Geschäftsbericht der Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1927-29, S. 135.

112) Vergl. z. B. Richtlinien über den Unfallschutz. Beschlossen vom Reichsbeirat der Betriebsräte am 30. 12. 1924, in: Einige wichtige Arbeiterschutzgesetze und Verordnungen (Merkblätter).

113) Kaskel: Arbeitsrecht, S. 230.

114) Näheres über den Inhalt der Arbeitsordnung S. 29 ff unserer Arbeit.

Nach unserer Meinung entspricht der staatliche[115]) Arbeitsschutz größtenteils nicht dem demokratischen Organisationsprinzip. Sein Wesen widerspricht dem Gedanken der Gleichheit und Freiheit. Die Arbeitnehmer werden grundsätzlich anders als die Arbeitgeber behandelt. Die Arbeitsschutzgesetzgebung ist eine Ausnahmegesetzgebung zugunsten der Arbeitnehmer, die in der wirtschaftlich ungleichen Stellung der beiden Gruppen ihre Ursache hat. Die Pflichten, die aus dem Arbeitsschutz erwachsen, werden einseitig den Arbeitgebern auferlegt. Die Freiheit aller Beteiligten, ihre Selbstbestimmung ist fast ganz ausgeschaltet. Die Durchführung der Maßnahmen ist durch polizeilichen Zwang und gerichtliche Strafe gesichert. Auch die Arbeitnehmer können von sich aus die Arbeitsschutzbestimmungen nicht ausschließen. Die Vorschriften des Arbeitsschutzes bedeuten ein Netz staatlicher Reglements. Die Initiative der Beteiligten kommt kaum zu ihrem Recht. Selbstverwaltung und Selbstgesetzgebung als Kennzeichen einer lebendigen Demokratie sind so gut wie ganz ausgeschlossen. An ihrer Stelle finden wir einen behördlichen Bürokratismus und Schematismus, der von den Beteiligten oft als hemmend empfunden wird.

Wir dürfen uns bei der Beurteilung des Arbeitsschutzes nicht allein von diesen modernen Maßstäben leiten lassen, sondern müssen seine historische Gewordenheit mit in Betracht ziehen. Der Arbeitsschutz war das erste Gebiet, das die staatliche Sozialpolitik in Angriff nahm. Es herrscht die älteste Tradition, gegen die der Kampf für neue Ideen am schwersten ist. Heute noch steht der Arbeitsschutz grundsätzlich auf dem Stande der Posadowskyschen Zeit. Daraus erklärt sich auch, daß den Arbeitsschutzbestimmungen vielfach noch der Fürsorgecharakter anhaftet, der sich mit den Grundsätzen demokratischer Organisation nicht vereinbaren läßt. Fürsorge betrachtet die von ihr Betroffenen als ihre Objekte, denen meist kein Einfluß auf die Ausgestaltung ihrer Maßnahmen zugestanden wird.

Aus dem vorher charakterisierten Wesen des Arbeitsschutzes und aus der langen geschichtlichen Entwicklung erklärt es sich, daß der Arbeitsschutz das Gebiet der deutschen Sozialpolitik ist, das von den Bestrebungen nach einer demokratischen Ausgestaltung am wenigsten erfaßt worden ist. Für uns bleibt die Frage offen, inwieweit eine Demokratisierung mit dem Charakter des Arbeitsschutzes sich überhaupt vereinbaren ließe, inwieweit etwa die Selbstverwalltung der Beteiligten an die Stelle des staatlichen Schutzes treten könnte. Wir glauben nicht, daß in der gegenwärtigen Wirtschaftsordnung die Selbsthilfe einen vollen Ersatz für die Staatshilfe bieten könnte. Die wirtschaftliche und soziale Stellung der Arbeitnehmerschaft ist nicht so, daß sie eine genügende Sicherung für eine wirksame Durchführung der Schutzvorschriften bietet. Es erscheint uns aber möglich, im Rahmen des bestehenden Arbeitsschutzes die Grundsätze der Selbstverwaltung und Selbstbestimmung stärker zu verankern. Der stark bevormundende und reglementierende Charakter des Arbeitsschutzes mutet rudimentär an in einer Zeit, die nach Selbstverwaltung und Selbstbestimmung strebt.

Die Frage der Neugestaltung des Arbeitsschutzes ist seit einiger Zeit akut[116]). Der vorliegende Entwurf des Reichsarbeitsministeriums erstreckt sich auf Betriebs-, Arbeitszeitschutz (unter Einbeziehung des Schutzes für Frauen und Jugendliche), Sonntagsruhe, Ladenschluß und Arbeitsaufsicht. Der Entwurf bringt eine Verallgemeinerung des Arbeitsschutzes auf Arbeitnehmer aller Art, soweit nicht im Entwurf selbst Ausnahmen vorgesehen sind.

Neben den sachlichen Neuerungen will der Entwurf eine größere Einheitlichkeit auf dem Gebiete der Arbeitsaufsicht schaffen. Bei der Frage der Neugestaltung der Arbeitsaufsicht im Reichswirtschaftsrat gingen die Meinungen auseinander. Die

115) Der berufsgenossenschaftliche Arbeitsschutz ist bereits abgehandelt.
116) Verhandl. des RT. 4. W. P. 1928 Drucks. Nr. 753.

Arbeitgeberabteilung wollte die Reformfrage bis zur allgemeinen Verwaltungsreform hinausgeschoben wissen[117]), während die Arbeitnehmer sofort eine einheitliche Reichsarbeitsaufsicht forderten[118]). Sie wollten die Arbeitsaufsicht auf Reichsbehörden übertragen wissen und zu diesem Zwecke im Reichsarbeitsministerium eine besondere Abteilung (Reichsarbeitsaufsicht) errichten. Der Vorschlag der Freien Gewerkschaften sah ferner eine weitgehende Selbstverwaltung vor, in der der Einfluß der Arbeitnehmer überwiegen sollte.

Der Entwurf des Reichsarbeitsministeriums läßt die Arbeitsaufsicht grundsätzlich bei den Ländern und begnügt sich damit, dem Reich einen maßgeblichen Einfluß auf die Organisation und eine einheitliche Betätigung der Arbeitsschutzbehörden zu sichern. In den einzelnen Arbeitsschutzbehörden, bei denen bisher eine Mitwirkung der Beteiligten fast gänzlich ausgeschlossen war, ist eine weitgehende Mitwirkung der Beteiligten vorgesehen. Bei den Landesarbeitsschutzämtern sollen von der obersten Landesbehörde zu ernennende Beiräte gebildet werden, die aus der gleichen Zahl von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern bestehen sollen. Die Beiräte sollen allgemeine Fragen des Arbeitsschutzes beraten. In den kollegialen Spruchstellen der Landesarbeitsschutzämter, die über Beschwerden gegen wichtige Anordnungen der Arbeitsschutzämter zu entscheiden haben, sollen je ein Arbeitgeber- und ein Arbeitnehmervertreter mitwirken. Aehnlich ist eine Mitwirkung der Beteiligten im Reichsausschuß für Arbeitsschutz nnd in der Beschwerdestelle im Reichsarbeitsministerium vorgesehen. Eine weitergehende Mitwirkung der Beteiligten oder gar eine ausgebaute Selbstverwaltung wird für die Arbeitsaufsicht abgelehnt. Es heißt dazu in der Begründung des Entwurfes: „Denn, wenn auf irgendeinem Gebiete, so muß sich gerade auf dem der Arbeitsaufsicht die Staatsautorität gegenüber den zunächst Betroffenen geltend machen und durchsetzen"[119]).

Es bleibt abzuwarten, in welcher Weise das Arbeitsschutzgesetz die Frage der Selbstverwaltung in der Arbeitsaufsicht endgültig regeln wird. Wie aus dem vorher angeführten Entwurf der Freien Gewerkschaften zu entnehmen ist, werden sich die Arbeitnehmer gegen die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Regelung wenden und die Arbeitsaufsicht als Instrument des kollektiven Arbeitsrechts möglichst weitgehend der staatlichen Hoheitsverwaltung zu entziehen suchen[120])[121]).

7. Kapitel: Sozialversicherung.

§ 16 Die einzelnen Zweige der Sozialversicherung und ihre Gesamtcharakteristik.

Die Sozialversicherung ist eines der wichtigsten gesellschaftlichen Hilfsmittel für typische Massennotstände, wie sie durch Krankheit, Unfall, Invalidität, Alter, Tod oder Arbeitslosigkeit hervorgerufen werden. Wir verstehen unter Sozialversicherung „alle auf Gegenseitigkeit beruhenden wirtschaftlichen Veranstaltungen, welche der Deckung zufälligen schätzbaren Vermögensbedarfs notleidender Bevölkerungsschichten dienen und Zwangscharakter tragen"[122]). Die Gesetzgebung auf dem Gebiete der Sozialversicherung wird in der Reichsverfassung ausdrücklich als Reichssache anerkannt. Es heißt dort, daß ein umfassendes Versicherungswesen unter maßgebender Mit-

117) Vergl den Entwurf Drucks. Nr. 753 S. 55.
118) Vergl. den Abänderungsentwurf in: Gewerkschaftszeitg. 1928 Nr. 6.
119) Vergl. den Entwurf Drucks. Nr. 753 S. 56.
120) Ausbau der Arbeitsaufsicht, in: Soziale Praxis XXXVII. Jahrg. Heft 22 Sp. 563.
121) Vergl.: Organisation der Arbeitsaufsicht im Entwurf zum Arbeitsschutzgesetz, in: Gewerkschaftszeitg. 1929 Nr. 13.
122) Manes: Sozialversicherung, S. 5-6

wirkung der Versicherten geschaffen werden soll (Art. 161 RV.). Die deutsche Sozialversicherung ist kein einheitliches Werk. Auf Grund ihrer historischen Gewordenheit besteht sie aus mehreren großen Versicherungszweigen, die selbstständig nebeneinander stehen. In den Grundzügen gilt heute noch das Versicherungswerk, wie es vor dem Kriege bestand. Die grundlegende Neuschöpfung der Nachkriegszeit ist die Arbeitslosenversicherung. Sie löste die auf Grund der Verordnung vom 13. 11. 1918[123]) eingeführte Erwerbslosenunterstützung durch das Versicherungsprinzip ab. Durch das Reichsknappschaftsgesetz vom 23. 6. 1923 erfolgte die reichsrechtliche Regelung der Knappschaftsversicherung[124]). Die übrigen Quellen der Sozialversicherung sind die Reichsversicherungsordnung (neu bekanntgemacht vom 9. 1. 1926[125]), das Angestelltenversicherungsgesetz (vom 28. 5. 1924[126]), und das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. 7. 1927[127]).

Der Kreis, der für den Fall der Krankheit Versicherten, ist im Gesetz sehr weit gezogen. Er umfaßt nach § 165 RVO. und § 15 RKG. alle abhängigen Arbeitnehmer (Arbeiter, Gehilfen, Gesellen, Hausgehilfen, Lehrlinge, Betriebsbeamte, Werkmeister und ähnliche technische Betriebsangestellte, kaufmännische Angestellte, Lehrer, Erzieher etc.). Für Arbeiter, Gehilfen und Gesellen besteht eine unbedingte Versicherungspflicht, während für die übrigen ein bestimmter Jahresverdienst als Grenze festgelegt ist (§ 165 RVO.).

Im allgemeinen sind die Versicherungsträger nach dem Territorialprinzip gegliederte Orts- und Landkrankenkassen (§ 226 RVO.). Sie genießen den Vorzug vor Betriebs- und Innungskrankenkassen (§§ 248, 251 RVO.). Die Errichtung von Betriebskrankenkassen ist an die Zustimmung des Betriebsrats gebunden (§ 245 I RVO.). Die Satzung ist für alle Krankenkassen obligatorisch. Sie wird für Orts- und Landkrankenkassen nach Anhörung der beteiligten Arbeitgeber und Versicherten vom Gemeindeverband, für Betriebskrankenkassen nach Anhören der Beteiligten vom Arbeitgeber und für Innungskrankenkassen unter Beteiligung des Gesellenausschusses von der Innungsversammlung errichtet (§ 320 RVO.). Die Organe der Krankenkasse sind Ausschuß und Vorstand (§ 327 RVO.). Beide bestehen zu einem Drittel aus den Vertretern der Arbeitgeber und zu zwei Dritteln aus den Vertretern der Versicherten (§§ 332 ff. RVO.)[128]). Der Vorstand führt die Kassenverwaltung (§ 342 RVO.). Der Ausschuß hat das Beschlußrecht über alles, was nicht besonders an den Vorstand überwiesen ist. Er hat das Recht, den Etat aufzustellen, die Jahresrechnung abzunehmen, die Satzung zu ändern, die Kasse aufzulösen u. a. m. (§ 345 RVO.).

Nach § 179 RVO. bestehen die Versicherungsleistungen in Kranken- und Wochenhilfe, Sterbegeld und Familienhilfe. Die notwendigen Mittel werden durch die Beiträge der Arbeitgeber und der Versicherten aufgebracht (§ 380 RVO.)[129]). Die Versicherungspflichtigen haben zwei Drittel, die Arbeitgeber ein Drittel der Beiträge zu entrichten (§ 381 I RVO.) [130]). Die Höhe der Beiträge wird durch das Statut nach einem bestimmten Schlüssel festgesetzt (§§ 384 ff RVO.).

Die Organisation der Krankenversicherung ist wie gesagt grundsätzlich auf regionaler Grundlage aufgebaut, dergegenüber die Berufs- oder Betriebsgemeinschaft als Träger der Versicherung von subsidiärer Bedeutung ist. Das Territorialprinzip

123) RGBl. S. 1305.
124) RGBl. I S. 431, jetzt in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. 7. 1926 (RGBl. I S. 369), aber auch schon wieder in vielen Punkten abgeändert.
125) RGBl. I S. 9, aber seitdem wieder durch mehrere Novellen geändert.
126) RGBl. I S. 563, seither durch Novellen umgestaltet.
127) RGBl. I S. 187, mit einigen späteren Abänderungen,
128) S. die Bestimmungen über die Organe der RKV. §§ 147 ff. RKG.
129) Die einzige Ausnahme hiervon bildet die Familienwochenhilfe (§ 205 d. RVO.), die vom Reich getragen wird.
130) Die Bestimmungen über die Beitragsleistungen zur Knappschaftlichen Krankenversicherung siehe §§ 117 ff RKG. und für Innungskrankenkassen § 381 II RVO..

bedeutet eine „gesunde Mischung der Wagnisse"[131]), die gerade für die Krankenversicherung besonders geeignet erscheint. Der Gefahrenausgleich im Krankheitsfall, als einem der allgemeinsten Schadensfälle wird auf der räumlichen Grundlage durch Mischung der beruflichen Risiken auf breiteste Schultern gestellt. Ueber die zweckmäßige Größe der Organisationen gehen die Meinungen auseinander. Die Mindestmitgliederzahlen, die in der RVO. genannt werden, haben sich als zu klein erwiesen[132]). Als Einwand gegen zu kleine Bezirke, insbesondere gegen Betriebs- und Innungskassen wird geltend gemacht, daß sie unrationell arbeiteten und nicht die höchstmöglichste Leistungsfähigkeit garantieren[133]). Dagegen dürfen die Bezirke nicht zu groß sein, damit der Zusammenhang der Beteiligten gewahrt werden kann und die gegenseitige Kontrolle noch möglich ist[134]).

In der Krankenversicherung besteht auf Grund des Lastenverteilungsschlüssels keine paritätische Arbeitsgemeinschaft von Arbeitgebern und Versicherten. Die Parität ist zugunsten der Versicherten durchbrochen, die mit einer Zweidrittelmehrheit gegenüber den Arbeitgebervertretern an der Verwaltung der Krankenversicherung mitwirken. Macht man den Lastenverteilungsschlüssel zum Maßstabe des Anteils an der Geschäftsführung und Verwaltung, dann muß diese Verteilung als gerecht erscheinen. Im Sinne des demokratischen Prinzips liegt diese Verteilung nicht, ohne etwa eine schematische Gleichheit zum Kriterium demokratischer Organisation machen zu wollen. Wir glauben aber, daß die Gefahren- und Arbeitsgemeinschaften der Sozialversicherung auf der Grundlage der Parität aufgebaut sein müssen und halten den Lastenverteilungsschlüssel nicht für den geeigneten Maßstab, um den Anteil von Arbeitgebern und Versicherten an der Selbstverwaltung festzustellen. Wir werden auf diese Frage an anderer Stelle näher eingehen.

Es besteht in der Verwaltung der Krankenkassen weitgehendste Selbstverwaltung. Die Beteiligten haben das Recht, ihre Beamten zu wählen, und es ist dadurch die größte Gewähr gegeben, daß die Kassen so verwaltet werden, wie die Beteiligten es für richtig halten. Arbeitgeber und Versicherte haben die Möglichkeit, ihren Einfluß dahin geltend zu machen, daß nach den Grundsätzen der Sparsamkeit und der Zweckmäßigkeit vorgegangen wird. Durch die Ausschaltung der staatlichen Bürokratie ist die Möglichkeit zu Individualisierung und Differenzierung in Geschäftsführung und Verwaltung gegeben. Wir müssen bemerken, daß diese Gedanken schon in der Krankenversicherung der Vorkriegszeit maßgebend waren. Die einzige tatsächliche Neuerung unter dem Gesichtspunkt der „maßgebenden Beteiligung der Versicherten" ist die Bestimmung, daß die Errichtung von Betriebskrankenkassen an die Zustimmung des Betriebsrates gebunden ist.

Die Betriebe, die von der Unfallversicherung erfaßt werden, sind in der RVO. erschöpfend aufgezählt (§§ 537 ff). In den dort bezeichnenden Betrieben unterliegen Arbeiter, Gehilfen, Lehrlinge, Betriebsbeamte der Versicherungspflicht (§ 544 RVO.).

Die Träger der Versicherung sind die Berufsgenossenschaften, in denen die Unternehmer der versicherungspflichtigen Betriebe zwangsweise zusammengeschlossen sind. Innerhalb der Unfallversicherung unterscheidet die RVO. drei Untergruppen: Gewerbe, Landwirtschaft und See. Die Berufsgenossenschaften können sich in örtliche Bezirke teilen (§ 630 I RVO.), ihre Verfassung und Verwaltung regeln sie nach ähnlichen Grundsätzen wie die Krankenkassen (§§ 675 ff, 685 ff RVO.).

Die Leistungen der Unfallversicherung bestehen in Krankenbehandlung, Berufsfürsorge und Rentenzahlung (§§ 558 ff RVO.). Die Aufbringung der Mittel erfolgt durch die Unternehmerbeiträge im Umlageverfahren (§§ 749 ff RVO.).

131) Lang: Nationalisierung der Sozialversicherung, S. 34.
132) Lang, ebenda S. 33.
133) Vergl. z. B. Bericht über die Tagung des Gesamtverbandes der Krankenkassen Deutschlands. in: Soziale Praxis XXXVII. Jahrg. H. 4.
134) Sigrist: Probleme der deutschen Sozialversicherung, S. 33.

Die Unfallversicherung ist vorwiegend auf dem Berufsprinzip aufgebaut. Die Orientierung am Berufsprinzip entspricht dem Charakter der Unfallschäden, die in erster Linie in Beruf (bzw. im Betrieb) ihre Ursachen haben. Darum erscheint die Gefahrengemeinschaft auf beruflicher Grundlage nach dem Prinzip, die Lasten gleicher Gefahren möglichst auf gleiche Schultern zu verteilen, als die zweckmäßigste Organisationsform der Unfallversicherung[135]).

Der Selbsthilfegedanke ist in der Unfallversicherung am reinsten durchgeführt. Die Staatshilfe ist ganz ausgeschaltet, auch die Selbstverwaltung ist weitgehendst vorgesehen. Der Staat hat sich nur ein loses Aufsichtsrecht vorbehalten, überläßt den Genossenschaften die Selbstregelung von Geschäftsführung und Verwaltung in weitestem Maße. „Es ist kein reglementierendes, zu allerhand Genehmigung und Einmischung berufenes Organ über ihnen, die Staatsbehörde, das Reichsversicherungsamt hat ihnen gegenüber nur eine kontrollierende, freundschaftlich-beratende, die Kräfte zusammenfassende Stellung“[136]). Entsprechend der Verteilung der Beitragslasten sind die Arbeitgeber allein an der Verwaltung beteiligt. Die Versicherten hatten vor dem Kriege nur das Recht, bei Beratung und Beschlußfassung über die Unfallverhütungsvorschriften mitzuwirken. Die Arbeitgeber haben zwar das Recht, in die Vorstände und Sektionen der Berufsgenossenschaften durch die Satzung Vertreter der Versicherten zu berufen. Es ist aber kein Fall bekannt, daß dies geschehen ist[137]). Der einzige Fortschritt im Sinne der „maßgebenden Mitwirkung der Versicherten“ ist, daß die früher nur fakultative Beteiligung eines Versichertenvertreters bei der Festsetzung der Renten obligatorisch geworden ist. Dem demokratischen Organisationsprinzip entspricht diese Form der Selbstverwaltung, der die Parität als Grundlage mangelt, nicht.

Es wird von Arbeitgeberseite gegen die paritätische Selbstverwaltung der Einwand gemacht, daß den Arbeitgebern als den alleinigen Lastenträgern auch die alleinige Verwaltung zustände[138]). Demgegenüber argumentieren aber die Arbeitnehmer, daß sie die Lasten der Sozialversicherung aufbrächten, da die Beiträge aus dem von ihnen verdienten Lohn bezahlt würden[139]). Sie verlangen mit dieser Begründung einen Anteil an der Verwaltung der Unfallversicherung[140]). Wir müssen es auch hier wieder ablehnen, die Lastenverteilung zum Maßstab für die Anteile an der Verwaltung und Geschäftsführung zu machen. Die Polemik zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zeigt uns schon, wie schwierig es ist festzustellen, wer die Lasten der Sozialversicherung trägt. Vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus gesehen, fließen die Beiträge aus dem Ertrag der Unternehmungen, den Arbeitgeber und Arbeitnehmer gemeinsam erzielen. Es erscheint von diesem Standpunkt aus belanglos, „ob dieser Teil des Ertrages bei der Ueberführung in die Versicherungskassen seinen Weg über das Soziallastenkonto des Unternehmers oder gleichsam durch die Lohntüte des Arbeitnehmers macht“[141]). Etwa einen „gerechten“ Maßstab für die Verteilung der Beitragslasten zu finden erscheint unmöglich, das beweist u. a. die Uneinheitlichkeit der Verteilung der Beitragslasten auf Arbeitgeber, Arbeitnehmer und evt. den Staat in der ganzen Welt[142]). Wir glauben, daß es im Interesse des Gemeinschaftsgedankens, wie er in der Sozialversicherung als Gefahrengemeinschaft und als Arbeitsgemeinschaft von Arbeitgebern und Arbeitnehmern seinen Niederschlag

135) Lang a. a. O., S. 29.
136) Manes, ebenda S. 65.
137) Lang a. a. O. S. 23.
138) Geschäftsbericht der Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1927-29, S. 135.
139) Brauns: Neue Wege in der Sozialpolitik, in: Deutsche Sozialpolitik, 1918-1928 S. 5.
140) Siehe z. B. Mehr Recht den Versichertenvertretern in der Unfallversicherung, in: Gewerkschaftszeitung 1929 Nr. 43 S. 683-84.
141) Weddigen: Grundfragen der Sozialversicherungsreform, S. 64.
142) Weddigen, ebenda S. 60.

gefunden hat, liegt, die Parität zur Grundlage der Selbstverwaltung zu machen. Die Verletzung des Paritätsgedankens ist einer gedeihlichen Selbstverwaltung immer hinderlich. Die benachteiligte Partei ist unzufrieden und hat ein minderes Interesse an der Sache. Wenn die Arbeitnehmer in der Unfallversicherung die paritätische Selbstverwaltung fordern[143]), so erscheint es selbstverständlich, daß den Arbeitgebern in der Krankenversicherung die Parität zugestanden wird, wie diese sie fordern[144]). Beide Parteien stehen aber den Gegenforderungen durchaus nicht geneigt gegenüber[145]).

Für den Fall der Invalidität und des Alters, sowie zugunsten der Hinterbliebenen werden Arbeiter, Hausgehilfen, Hausgewerbetreibende, Gehilfen und Lehrlinge versichert, die beiden letzteren Gruppen soweit sie nicht nach dem Angestelltenversicherungsgesetz versicherungspflichtig oder versicherungsfrei sind (§§ 1226, 1226a und 1227 RVO.).

Träger der Invalidenversicherung sind die Landesversicherungsanstalten, die für Länder und Provinzen bestehen (§ 1326 RVO.)[146]). Ihre innere Verfassung wird durch eine vom Ausschuß beschlossene Satzung geregelt (§ 1338 RVO.). Als Organe der Landesversicherungsanstalten fungieren Vorstand und Ausschuß. Der Vorstand hat Behördencharakter, seine beamteten Mitglieder, die vom Gemeindeverband bzw. der Landesregierung bestellt werden (§ 1344 RRO.), führen die Geschäfte (§ 1343 RVO.). Die nicht beamteten Vorstandsmitglieder sind zu gleichen Teilen aus Vertretern der Arbeitgeber und der Versicherten zusammengesetzt (§ 1346 RVO.). Der Ausschuß besteht zur Hälfte aus Arbeitgebervertretern und zur Hälfte aus Vertretern der Versicherten (§ 1351 RVO.). Der Ausschuß hat das Ernennungsrecht für die nichtbeamteten Vorstandsmitglieder, das Etatrecht, das Recht zur Finanzkontrolle und zur Satzungsänderung (§ 1353 RVO.). Die Aufbringung der Mittel erfolgt durch die Arbeitgeber, die Versicherten und das Reich (§ 1387 RVO.). Die Arbeitgeber und die Versicherten leisten wöchentliche Beiträge in der gleichen Höhe nach einer Einteilung in Lohnklassen (§ 1392 RVO.). Das Reich leistet Zuschüsse zu den tatsächlich bezahlten Renten (§ 1387 RVO.). Die Angestelltenversicherung erfüllt annähernd die gleichen Zwecke für die Angestellten wie die Invalidenversicherung für die Arbeiter. Träger der Angestelltenversicherung ist die Reichsversicherungsanstalt für Angestellte (§§ 93 ff AVG.).

Organe der Reichsversicherungsanstalt sind das Direktorium, der Verwaltungsrat und die Vertrauensmänner (§ 97 AVG.). Die beamteten Mitglieder und der Präsident des Direktoriums der Reichsversicherungsanstalt werden auf Vorschlag des Reichsrats vom Reichspräsidenten ernannt (§ 100 AVG.). Neben den beamteten Mitgliedern sind auch Vertreter der Angestellten und der Arbeitgeber im Direktorium vertreten. Die Zahl der ehrenamtlichen Mitglieder muß größer sein, als die der beamteten Mitglieder (§ 99 I AVG.). Der (beamtete) Präsident führt auch den Vorsitz im Verwaltungsrat, dem Selbstverwaltungsorgan der Reichsversicherungsanstalt, der die Reichsanstalt gegenüber dem Direktorium vertritt (§§ 104, 105 AVG.). Das einzige Organ, in dem die Idee der Selbstverwaltung in der Angestelltenversicherung rein durchgeführt ist, sind die Vertrauensmänner. Diese haben die Beisitzer für die oberen Instanzen zu wählen (§§ 118, 119 AVG.). Innere Verwaltung, Beitragsaufbringung und Versicherungsleistungen entsprechen ungefähr denen der Invalidenversicherung.

143) Vergl. dazu z. B. den Referentenentwurf eines Gesetzes über Unfallverhütung in der Unfallversicherung, der noch aus der Amtstätigkeit des damaligen Reichsarbeitsministers Wissel stammt, und durch ihn eine Forderung der Freien Gewerkschaften realisieren wollte.
144) Die Reform der Sozialversicherung eine Schicksalsfrage des Deutschen Volkes, S. 23 ff.
145) Geschäftsbericht der Vereinigung usw., S. 135 und Sozialversichrung auf Abbruch, in: Gewerkschaftszeitung 1930 Nr. 16 S. 242.
146) Ueber die Knappschaftliche Invalidenversicherung vergl. §§ 101 ff RKG

In der Organisation der Invaliden- und Angestelltenversicherung ist das regionale Prinzip rein zur Anwendung gekommen. Da es sich in beiden Versicherungszweigen um die Sicherung gegen allgemein menschliche Schäden handelt, dürfte eine Organisation auf berufsständischer Grundlage nicht zweckentsprechend sein. Die Angestelltenversicherung ist streng zentralistisch aufgezogen, die Verwaltung ist an einer Stelle für das ganze Reich konzentriert. Demgegenüber ist die Invalidenversicherung dezentralisierter, ihre Bezirke umfassen Länder und Provinzen. Aber für beide gilt, daß sie zu zentralistisch aufgebaut sind. Wir führten bereits früher aus, daß starre Zentralisation und Selbstverwaltung einander ausschließen. Die Bezirke von Selbstverwaltungskörperschaften dürfen nicht zu groß sein, da sonst der lebendige Zusammenhang der Beteiligten verlorengeht und diese nicht mehr fühlen, daß es sich um ihre eigenen Institutionen handelt[147]). Die Problematik liegt in der Invaliden- und Angestelltenversicherung darin, Verwaltungsbezirke von mittlerer Größe zu schaffen und diese mit dem Gefahrenausgleich auf der breiten Basis, wie er besteht, zu verbinden[148]).

In der Invaliden- und Angestelltenversicherung arbeiten Arbeitgeber und Versicherte neben den staatlichen Beamten an der Verwaltung paritätisch zusammen. Die Einrichtungen sowohl der Invaliden- wie der Angestelltenversicherung tragen Behördencharakter und sind stark vom Beamtenelement durchsetzt. Die Vorstände der Landesversicherungsanstalten und ihre beamteten Mitglieder führen die Geschäfte. Gegenüber der Tätigkeit der beamteten Verwaltungskräfte tritt die der ehrenamtlichen in den Hintergrund. Diese können naturgemäß keinen vertieften Einblick in die tägliche Verwaltungsarbeit haben und sind darum in ihrer Mitarbeit und in ihrem Urteil häufig von den beamteten Mitgliedern abhängig[149]). Es entspricht nicht dem Gedanken der Selbstbestimmung, daß die beamteten Vorstandsmitglieder von der Landesregierung ernannt werden. Dieses wichtige Recht müßte den Beteiligten selbst zustehen, damit Männer ihres Vertrauens die Verwaltungsarbeit leisten könnten. Die Art der Selbstverwaltung in der Invalidenversicherung wird von einer Seite als das „trügerische Zerrbild" einer Selbstverwaltung bezeichnet[150]). Auch die Organisation der Angestelltenversicherung trägt dem Selbstbestimmungsgedanken insofern nicht Rechnung, als auch hier die Selbstverwaltungsorgane nicht das Recht haben, ihre Beamten auszuwählen. Diese Regelung bedeutet ein Zurückdrängen des Selbstverwaltungsgedankens zugunsten des staatlichen Einflusses auf einem Gebiet, auf dem der freie Wille der Beteiligten vielleicht Besseres leisten könnte. Gegenüber der Vorkriegszeit ist insofern ein Fortschritt zu verzeichnen, als heute bei Beschlüssen des Direktoriums die ehrenamtlichen Mitglieder in der Majorität sein müssen. Auch die Rechte des Verwaltungsrats sind erweitert worden, da das Direktorium heute keine wichtigen Beschlüsse ohne vorherige Befragung des Verwaltungsrats fassen kann.

Durch die Arbeitslosenversicherung wird ungefähr der gleiche Personenkreis wie durch Kranken- und Angestelltenversicherung erfaßt (§ 69 AVAVG.). Ueber Versicherungsträger und Organisation haben wir bereits an früherer Stelle das Notwendige gesagt[151]).

Der Anspruch auf Unterstützung ist an die Erfüllung bestimmter Voraussetzungen geknüpft (§§ 87 ff AVAVG.). Die Versicherungsleistung besteht in Arbeitslosenunterstützung (Hauptunterstützung und Familienzuschläge), deren Höhe sich nach dem Arbeitsentgelt richtet (§§ 103, 104 AVAVG.). Für die Bemessung der Unterstützung ist ein Lohnklassensystem eingerichtet (§ 105 AVAVG.). In wirtschaftlich

147) Lang, ebenda S. 25.
148) Potthoff: Aufbau, Umbau, Abbau in: Arbeitsrecht VII. Jahrg. Heft 4 Sp. 197.
149) Vergl. Hiller: Zur Frage der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, in: Soziale Praxis XXXVII Jahrg. H. 9.
150) Spliedt: Die Vereinheitlichung der Sozialversicherung, in: Die Arbeit 1928 H. 4 S. 474.
151) Vergl. S. 23 ff der Arbeit.

besonders ungünstigen Zeiten kann der Reichsarbeitsminister nach Anhörung des Verwaltungsrats der Reichsanstalt von der Erfüllung einiger Voraussetzungen für den Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung absehen und eine Sonderunterstützung (Krisenunterstützung) zulassen (§ 101 AVAVG.). Zu der Arbeitslosenunterstützung tritt eine nach den Vorschriften der Krankenversicherung der RVO. geregelte Krankenversicherung für Arbeitslose (§§ 117 ff AVAVG.). Aus Mitteln der Reichsanstalt werden auch die Beiträge entrichtet, die zur Erhaltung der Anwartschaften auf die Invaliden-, Angestellten- und Knappschaftliche Pensionsversicherung der Arbeitslosen notwendig sind (§ 129 AVAVG.). Eine fakultative Leistung der Arbeitslosenversicherung bildet die sogenannte Kurzarbeiterunterstützung, die der Verwaltungsrat der Reichsanstalt mit Zustimmung des Reichsarbeitsministers für solche Arbeitnehmer anordnen kann, die infolge Arbeitsmangels die in ihrer Arbeitsstätte übliche Zahl von Arbeitsstunden nicht erreichen und deswegen Lohnkürzungen unterworfen sind (§ 130 AVAVG.).

Die Mittel, welche die Reichsanstalt zur Durchführung der Aufgaben benötigt, werden grundsätzlich durch Beiträge, die in gleicher Höhe von Arbeitgebern und Arbeitnehmern geleistet werden, aufgebracht (§§ 142 ff AVAVG.). Wenn der Bedarf der Reichsanstalt nicht aus eigenen Mitteln gedeckt werden kann, so gewährt der Reichsarbeitsminister mit Zustimmung des Reichsfinanzministers Darlehen (§ 163 AVAVG.). Durch die Revisionsgesetzgebung wurden sodann auch Zuschüsse eingeführt, und zwar erstmalig durch das Gesetz zur Vorbereitung der Finanzreform vom 28. April 1930[152]). Von dem notwendigen Aufwand, der durch die Krisenunterstützung entsteht, trägt das Reich vier Fünftel. Den Rest des Aufwandes tragen die Gemeinden, in denen die örtliche Zuständigkeit zur Krisenunterstützung begründet ist (§ 167 AVAVG.). Für die sogenannte wertschaffende Arbeitslosenfürsorge, die zusätzliche Arbeitsgelegenheit von produktivem, volkswirtschaftlichem Wert schaffen soll, und in besonderen Ausnahmefällen auch für solche Maßnahmen, für die Mittel der Reichsanstalt nicht herangezogen werden, kann der Reichsarbeitsminister Darlehen und Zinszuschüsse aus Reichshaushaltsmitteln bewilligen. Die Bewilligung kann davon abhängig gemacht werden, daß das Land, dem die Maßnahme zugute kommt, auch Darlehen und Zinszuschüsse in gleicher Höhe gewährt (§ 139 II, III AVAVG.).

Die Organisation der Arbeitslosenversicherung ist am regionalen Prinzip orientiert. Die Spitze der Organisation bildet die Reichsanstalt, die Untergliederung erfolgt auf Grund einer Einteilung in Länder, bzw. Provinzen und örtliche Stellen. Man kann die Organisationsform nicht ohne weiteres mit den Begriffen Zentralisation oder Dezentralisation näher charakterisieren, da beide Prinzipen zur Anwendung gekommen sind. Das zentralistische Prinzip hat den Vorrang, da bei der Reichsanstalt, als der Selbstverwaltungskörperschaft, die Führung der Versicherungsangelegenheiten liegt. Ihr gegenüber sind die Arbeits- und Landesarbeitsämter nur Ausführungsstellen[153]). Die Arbeits- und Landesarbeitsämter haben aber durch ihre Organe wesentlichen Einfluß auf Geschäftsführung und Verwaltung ihrer Stellen, sodaß das zentralistische Prinzip insofern durchbrochen ist.

Von besonderem Charakter ist die Selbstverwaltung in der Arbeitslosenversicherung. Die Selbstverwaltung der beteiligten Arbeitgeber und Arbeitnehmer ist zugunsten einer Mitverwaltung durch die öffentlichen Körperschaften eingeengt. Alle drei Gruppen sind zu gleichen Teilen in den Organen der Arbeitslosenversicherung vertreten. In der Arbeitslosenversicherung ist die Selbsthilfe in starkem Maße durch die Staatshilfe ergänzt, sodaß die Zusammensetzung der Organe ein annäherndes Bild der finanziellen Verhältnisse gibt. Der Staat hat sich auch das wichtige Recht der Beamtenernennung vorbehalten, und ebenso werden die Vertreter der Arbeitgeber und der Versicherten auf Vorschlag der Beteiligten ernannt.

152) RGBl. I S. 145.
153) Lang ebenda, S. 21.

Die staatliche Arbeitslosenversicherung bedeutet gegenüber dem früheren Zustand in Deutschland, der bei Arbeitslosigkeit als staatliche Hilfe haupsächlich Armenfürsorge kannte, jedenfalls einen Fortschritt im Sinne des demokratischen Prinzips. Der persönlichen Freiheit und Würde konnten die armenfürsorgerischen Maßnahmen nicht Rechnung tragen. Gerade bei der Arbeitslosigkeit, deren Ursachen zumeist in Dingen liegen, auf die der einzelne keinen Einfluß hat, sind solche Maßnahmen nicht am Platze.

Die Streitigkeiten über die Leistungen aus der Sozialversicherung werden von besonderen Kollegien, die in einem dreistufigen Instanzenzug aufgebaut sind, entschieden. Als Beisitzer in diesen Aemtern fungieren Vertreter der Arbeitgeber und der Versicherten in der gleichen Zahl[154]).

Der Versicherungsgedanke entspricht im Gegensatz zum Versorgungsgedanken dem demokratischen Organisationsprinzip. Die deutsche Sozialversicherung beruht auf den Gedanken der Selbsthilfe, der Gegenseitigkeit und des Rechtsanspruches. „Die Versorgung ist das soziale Unterstützungssystem, das allen Staatsbürgern bei materiellen Notständen des Lebens dem Staate gegenüber einen Rechtsanspruch auf einen angemessenen Unterhalt gewährt"[155]). Die Unterstützung wird aus Staats- (zumeist Steuer-) mitteln aufgebracht. Der Versorgungsgedanke läßt also das Selbsthilfeprinzip außer Acht, das uns als ein wesentliches Merkmal demokratischer Organisation deutlich geworden ist. Der Gedanke der Selbsthilfe ist durch die gemeinsame Finanzierung durch die Beteiligten grundsätzlich in der deutschen Sozialversicherung verwirklicht. Auch die Privatversicherung beruht auf dem Selbsthilfegedanken, doch strebt sie als privatwirtschaftliches Unternehmen in erster Linie nach Gewinn. Die Sozialversicherung verfolgt gemeinnützige Zwecke und strebt nicht nach privatwirtschaftlichem Nutzen. Das bedeutet aber nicht, daß die Sozialversicherung nicht nach dem Gesichtspunkt größter Wirtschaftlichkeit vorzugehen hätte[156]). Die Gegenseitigkeit als einer der anderen tragenden Gedanken der Versicherung bedeutet den Leistungsausgleich je nach Eintritt des Schadensfalles. Im Schadensfall tritt die Leistung aller für den Schaden des einzelnen ein, soweit dessen eigene Leistung nicht ausreicht. Neben der praktischen Bedeutung dieser Art der Risikoverteilung ist die Gegenseitigkeit auch Ausdruck der Solidarität der Versicherten[157]). Alle Versicherten haben einen öffentlich-rechtlichen Anspruch auf die Versicherungsleistungen. Hierin zeigt sich der grundsätzliche Unterschied gegenüber der Armenfürsorge, die auch abgesehen vom Selbsthilfegedanken, keinen festen Rechtsanspruch auf die Leistungen, wie etwa die Staatsbürgerversorgung, kennt.

Weiterhin ist der Versicherungszwang bezeichnend für die deutsche Sozialversicherung, der einmal bedeutet, daß kraft gesetzlichen Zwanges ein bestimmter Personenkreis versichert ist. Bei der Abgrenzung des Personenkreises spielt die Lohnhöhe meist eine entscheidende Rolle. Weiterhin erstreckt sich der Zwang auch auf die Versicherungsorganisation. Den Arbeitnehmern steht hinsichtlich des Organs, bei dem sie sich versichern wollen, keine Wahl offen. Man könnte einwenden, daß dieser doppelte Zwangscharakter dem demokratischen Prinzip nicht entspräche. Wir dürfen aber nicht außer Acht lassen, welchem Zwecke der Zwang dienen soll: „Der staatliche Zwang zur Versicherung bedeutet den Zwang zur Selbstversorgung, damit die staatliche Fürsorge nicht eintreten braucht. Für den Arbeitnehmer ist sie eine Zwangskasse, die

154) Vergl. Ueber Spruchausschüsse §§ 56 ff RVO., Spruchkammern §§ 77 ff RVO., Spruchsenate §§ 98 ff RVO., §§ 29 AVAVG.

155) Kumpmann: Sozialversicherung oder Sozialversorgung, in: Kölner Sozialpol. Viertelj. Schrift III. Jahrg. H. 3 S. 6.

156) Schneider: Wirtschaftlichkeit der Sozialversicherung, in: Abwehr der Angriffe auf die deutsche Sozialversicherung, S. 14.

157) Vergl. Otte: Sozialversicherung oder Fürsorge, in: Abwehr usw. S. 5 ff, und Brauns: Der sittliche Wert der Sozialversicherung, in: Abwehr usw. S. 19 ff.

einen Teil des Lohnes einbehält, um ihn unter Risikoausgleich im Falle der Beeinträchtigung der Arbeitskraft in Gestalt von Rente wieder auszuzahlen. Für den Arbeitgeber ist sie ein Zwang, zur Tilgung der Lebenskosten des Arbeiters"[158]).

Wie kein anderes Gebiet der deutschen Sozialpolitik steht zurzeit die Sozialversicherung zur Diskussion. Bei der überragenden Bedeutung dieser Frage für die Mehrheit der Bevölkerung gehört sie mit zu den „Schicksalsfragen des deutschen Volkes".

Wir können in unserem Zusammenhang nicht auf alle Einzelheiten der Kritik eingehen, sondern müssen uns, abgesehen von der Erörterung der Versicherungsfrage überhaupt, auf die Fragen der inneren Organisation beschränken. Eine Reihe von Vorschlägen will die Versicherungsidee überhaupt aufgeben und an deren Stelle ein Individualsparsystem oder ein Versorgungssystem setzen. Zu den Vertretern des erstgenannten Gedankens gehören Hartz[159]), Horneffer[160]), Müller[161]). Uns erscheint insbesondere die Aufgabe des Gegenseitigkeitsgedankens, wie er von tragender Bedeutung für die Sozialversicherung ist, nicht im Sinne des demokratischen Prinzips zu liegen. Gerade durch den Gemeinschaftsgedanken, kann „die Sozialversicherung zu einem Faktor zur Ueberbrückung sozialer Gegensätze zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern in unserer heutigen Wirschaftsordnung" werden[162]). Hinzu kommen die Einwände, die gegen die Durchführungsmöglichkeit des Individualsparsystems überhaupt zu machen sind[163]). „Der Vorschlag des Individualsparens läßt alle Erfahrungen außer Betracht, die wir in bezug auf die Gesundheitsverhältnisse, die Beschäftigungssicherheit und die Lebensdauer der Menschen besitzen", sagt Albrecht auf Grund einer eingehenden Prüfung der Hartzschen Vorschläge[164]). Hartz selbst gibt zu, daß das individuelle Sparen allein nicht für alle Notstände ausreicht und greift zur Ergänzung wieder auf den Gemeinschaftsgedanken zurück, indem er eine „soziale Gemeinschaftshilfe" einführen will[165]).

Das Extrem nach der anderen Seite bildet das Versorgungsprinzip, das den Selbsthilfegedanken ganz aufgibt und allein die Staatshilfe wirken lassen will. Der demokratische Staat will insbesondere die Selbstverantwortung der einzelnen wecken und erhalten und greift erst dann ein, wenn die Selbsthilfe nicht ausreicht. Aus diesem Gesichtspunkt heraus sind die Pläne, die ein Versorgungssystem anstelle des Versicherungssystems setzen wollen, abzulehnen[166]). Durch die Realisiernng des Versorgungsgedankens würde ein riesiger Verwaltungsapparat notwendig werden, der infolge seiner zentralistischen Tendenzen die Prinzipien demokratischer Organisation (Individualisierung, Differenzierung) aufgeben müßte[167]).

Wenden wir uns nun den Fragen der inneren Verwaltung und behördlichen Aufsicht zu. Hier liegt die Problematik in der Abgrenzung der Selbstverwaltung zur Staatsverwaltung. Die zur Durchführung der Sozialversicherungsaufgaben bestehenden Selbstverwaltungskörperschaften tragen in den einzelnen Versicherungszweigen verschiedenen Charakter: Berufsgenossenschaften und Krankenkassen verkörpern einen genossenschaftlichen Typ, Landesversicherungsanstalten, Reichsversicherungsanstalt und die Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung tragen Anstaltscharakter[168]). Der Staat hat sich ein graduell verschiedenes Aufsichtsrecht vorbehalten.

158) Potthoff, in: Soziale Praxis XXX. Jahrg. H. 51.
159) Hartz: Irrwege der deutschen Sozialpolitik.
160) Horneffer: Frevel am Volk.
161) Müller: Zwangssparsystem statt Sozialversicherung.
162) Die Reform der Sozialversicherung eine Schicksalsfrage usw., S. 4
163) Weber: Streit und Wahrheit um die deutsche Sozialversicherung S. 52 ff; Albrecht: Sozialversicherung oder Zwangssparkasse, in: Gegenwartsfragen der deutschen Sozialversicherung S. 28 ff.
164) Albrecht, ebenda S. 33.
165) Hartz a. a. O. S. 166 ff.
166) Kumpmann: ebenda S. 44 ff; Verhandlungen des D. RT. IV. W. P. 1928 Drucks. Sp. 1452 (Antrag der Kommunistischen Reichstagsfraktion).
167) Vergl. Weber a. a. O. S. 51.
168) Siegrist, ebenda S. 52

Im allgemeinen besteht die Tendenz, die Basis der Selbstverwaltung zu verbreitern. Erkelenz fordert z. B. die uneingeschränkte Selbstverwaltung in allen Versicherungszweigen und will dem Staat nur ein loses Recht der Oberaufsicht zugestehen[169]). Ebenso sagt Lang: „In der Sozialversicherung als Einrichtung der Selbstverwaltung ist kein Platz für den Staat"[170]). Er stellt gewisse Mindestforderungen für die Selbstverwaltung auf, u. a., daß die Wahl von Vorstand und Ausschuß der Versicherungsträger in der Hand der Beteiligten liegen soll, die Versicherungsträger Beamte und Angestellte selbst anstellen können und, daß Satzung und Dienstordnung von Vorstand und Ausschuß aufgestellt und beschlossen werden können[171]). Als die zweckmäßigste Form der Selbstverwaltung sieht er die Dezentralisation an.

Da die Berufsgenossenschaften das weitgehendste Selbstverwaltungsrecht haben und der Staat sich nur ein sehr loses Oberaufsichtsrecht vorbehalten hat, macht die Kritik hier Halt. Sie setzt in der Unfallversicherung, wie wir schon ausführten, bei dem Ausschluß der Versicherten von der Verwaltung ein.

Die Krankenkassen stehen unter einer bedeutend strafferen Behördenaufsicht, die durchaus nicht immer als förderlich für die Verwaltung der Krankenkassen angesehen wird. Ein sachlicher Beurteiler wie Siegrist macht keine Einwendungen gegen eine behördliche Aufsicht, soweit sie zur Ueberwachung der Beachtung von Gesetz und Satzung in tatsächlicher Beziehung und der Abstellung irgendwelcher Mißbräuche dient, aber: „Sie darf nicht zu kleinlicher Bevormundung und lähmender Beschränkung des pflichtgemäßen Ermessens der Organe der Selbstverwaltung führen"[172]). Der 32. Deutsche Krankenkassentag des Gesamtverbandes Deutscher Krankenkassen (vorwiegend freigewerkschaftsich orientiert) wollte eine Rationalisierung der Krankenkassen durch Beseitigung der Betriebskrankenkassen und Bildung von leistungsfähigen Ortskrankenkassen herbeiführen, die zu Bezirkskassenverbänden zusammengeschlossen werden sollten. Ortskrankenkassen und Bezirkskassenverbände sollten zwangsmäßig Mitglieder bei einem Hauptkassenverband sein. Dadurch, daß den oberen Instanzen das Aufsichtsrecht über die unteren verliehen werden sollte, hoffte man gleichzeitig das Selbstverwaltungsrecht zu erweitern und das staatliche Aufsichtsrecht zu beschneiden[173]). Der Referentenentwurf des Reichsarbeitsministeriums über die Aenderung der Krankenversicherung vom Oktober 1929 kommt dieser freigewerkschaftlichen Forderung nicht entgegen, denn er beläßt das Aufsichtsrecht beim Reichsarbeitsministerium[174]).

In der Organisaiton der Invaliden- und Angestelltenversicherung gibt insbesondere die Beamtenfrage Anlaß zur Kritik[175]). Es wird gefordert, den Beteiligten das Recht zu geben, über Auswahl und Besoldung der Beamten selbst zu bestimmen[176]). Ein anderer Vorschlag geht dahin, nicht den Beteiligten selbst, sondern ihren Organisationen das Präsentationsrecht zu verleihen[177]). Wir können nicht auf alle Einzelforderungen eingehen, jedenfalls erscheint es gerade in der Invaliden- und Angestelltenversicherung notwendig, den Reformbestrebungen entgegenzukommen und insbesondere die Mitwirkung der Beteiligten in der Verwaltung der beiden Versicherungszweige zu erweitern, um ihren Anstalten den bürokratischen Charakter nach Möglichkeit zu nehmen[178]).

169) Erkelenz: Selbstverwaltung in der Sozialversicherung in: Schriften der Gesellschaft f. Soz. Reform Heft 80 S. 140; Soz. Praxis XXXVII. Jahrg. H. 3.
170) Lang, a. a. O. S. 22.
171) Lang, ebenda S. 24.
172) Siegrist, ebenda S. 54.
173) Soziale Praxis XXXVII. Jahrg. H. 35.
174) Vorschläge für Aenderungen im II. Buch der RVO. S. 4 (durch vertrauliches Rundschreiben vom 7. 10. 1929 den Spitzenverbänden mitgeteilt).
175) Vergl. u. a. Erkelenz: Kritik an der deutschen Sozialpolitik, S. 23 ff.
176) Aufhäuser: Selbstverwaltung in der Angestelltenversicherung, in: Die Arbeit 7. Jahrg. H. 1.
177) Hiller: Zur Frage der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, in: Soz. Praxis XXXVII. Jahrg. H. 9.
178) Siegrist, a. a. O . S. 57.

Die Organisation der Arbeitslosenversicherung soll derart ergänzt werden, daß Arbeitgebern und Arbeitnehmern die Wahl der leitenden Beamten, insbesondere auch des Präsidenten der Reichsanstalt übertragen werden soll[179].

Ganz prinzipiell ist zur Frage der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung zu sagen, daß die Selbstverwaltung nicht Selbstzweck ist, sondern daß es sich darum handelt, die beste und zweckmäßigste Form für die Verwaltung zu finden. Es darf in der Sozialversicherung nicht übersehen werden, daß es sich um eine Einrichtung handelt, an der die Gesamtheit stark interessiert ist. „Man will nicht nur selbstverwalten, um die Bürokratie auszuschalten, um die Beteiligten zur Ordnung ihrer eigenen Angelegenheiten zu erziehen, sie aus Objekten zu Subjekten der Verwaltung zu machen, sondern um in der Wirtschaft und im Staate Macht auszuüben"[180]. Für das demokratische Organisationsprinzip steht das Gesamtwohl im Vordergrund, darum kann die Gesamtheit den Beteiligten die Selbstregelung ihrer Angelegenheiten nur soweit überlassen, wie es dem Gesamtinteresse nicht schädlich erscheint. Wird das Gesamtinteresse aber dadurch gefährdet, daß die einzelnen Gruppen ihre Stellung dazu ausnutzen, um sich Machtpositionen zu schaffen, dann muß der Staat eingreifen: „Der Staat wird sich einen starken Einfluß auf die Sozialversicherung sichern müssen, da er allein im Stande ist, die Gesamtinteressen gebührend wahrzunehmen und für die in der Verwaltung nötige Objektivität und Neutralität zu sorgen"[181].

8. Kapitel: Arbeitsstreitigkeiten.

§ 17 Arbeitsgerichtsbarkeit.

Es genügt nicht allein, daß die für das Arbeitsverhältnis verbindlichen Rechtsnormen im Arbeitsvertrag festgelegt werden, sondern es müssen auch besondere Institutionen bestehen, die für den Schutz der Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis sorgen. Den Besonderheiten des Arbeitstatbestandes kann die Rechtsprechung vor den ordentlichen Gerichten nicht Genüge leisten. Der ungleichen wirtschaftlichen Stellung der beiden Kontrahenten des Arbeitsvertrages, dem Abhängigkeitscharakter des Arbeitsverhältnisses trägt die Organisation der allgemeinen Zivilgerichtsbarkeit nicht genug Rechnung. Es muß eine den Besonderheiten des Arbeitslebens entsprechende Gerichtsbarkeit bestehen, die zur Durchführung des einheitlichen Arbeitsrechts (Art. 157 RV.) dienen soll[182].

Der Gedanke, eine besondere Gerichtsbarkeit für Arbeitsstreitigkeiten zu schaffen, ist, wie wir in unseren geschichtlichen Ausführungen dargelegt haben, nicht neu. Durch das Arbeitsgerichtsgesetz vom 23. 12. 1926[183]) ist eine einheitliche Arbeitsgerichtsbarkeit für alle Arbeitsstreitigkeiten aller Arten von Arbeitnehmern und Arbeitgebern geschaffen worden. Einige Reste der alten Arbeitsgerichtsbarkeit bestehen fort. Doch steht heute durchaus im Vordergrunde die Arbeitsgerichtsbarkeit auf Grund des Arbeitsgerichtsgesetzes, das daher in den folgenden Ausführungen allein berücksichtigt werden soll.

Die Arbeitsgerichtsbehörden sind staatliche Behörden. Sie sind in einem dreistufigen Instanzenzug aufgebaut: Arbeitsgerichte, Landesarbeitsgerichte und Reichsarbeitsgericht. Bei der Schaffung des Arbeitsgerichtsgesetzes erwies sich die Regelung des Verhältnisses der staatlichen Arbeitsgerichtsbarkeit zur ordentlichen Gerichtsbarkeit

179) Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, in: Soziale Praxis XXXVII. Jahrg. H. 3.
180) Wunderlich: Der Kampf um die Sozialversicherung, S. 19.
181) Weber: Streit und Wahrheit um die deutsche Sozialversicherung, S. 8.
182) Vergl. Joachim: Arbeitsgerichtsbarkeit, in: H. d. St. 4. Aufl. Ergänzgs.-Bd. 1929 S. 11.
183) RGBl. I S. 507.

als sehr schwierig[184]). Die Arbeitnehmer forderten selbstständige Arbeitsgerichtsbehörden. Sie begründeten ihre Forderung insbesondere mit dem Mißtrauen, das weite Arbeitnehmerkreise gegen die ordentlichen Gerichte hegten[185]). Weiterhin wurde die Selbständigkeit auch in Hinblick auf die zu schaffenden allgemeinen Arbeitsbehörden, die alle sozialpolitischen Aufgaben lösen sollten, gefordert. Die Eingliederung der Arbeitsgerichte in diese Arbeitsbehörden würde doch zu einer Trennung von der allgemeinen Gerichtsbarkeit führen. Das Arbeitsgerichtsgesetz hat eine Kompromißlösung getroffen, um die allgemeine Justiz nicht von den sozialen Fragen abzuschneiden. Die Arbeitsgerichte sind selbständige Gerichte, die regelmäßig für den Bezirk eines Amtsgerichtes errichtet werden (§ 14 I S. 1 AGG.). Die Landesarbeitsgerichte werden bei den Landgerichten errichtet, denen sie organisatorisch eingegliedert sind (§ 33). Das Reichsarbeitsgericht wird beim Reichsgericht errichtet (§ 40) und dadurch ist die engste Verbindung mit der ordentlichen Gerichtsbarkeit in der obersten Stufe hergestellt worden. Das Reichsarbeitsgericht ist dem Reichsgericht schlechthin als integrierender Bestandteil eingegliedert[186]). Die Arbeitsgerichte werden durch die Landesjustizverwaltung in Einvernehmen mit der obersten Landesbehörde für die Sozialverwaltung nach Anhörung der wirtschaftlichen Vereinigungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer errichtet, verwaltet und beaufsichtigt (§§ 14, 15). Die Beisitzer der Arbeitsgerichte bestehen zur Hälfte aus Arbeitgebern und zur Hälfte aus Arbeitern. Sie werden auf Grund von Vorschlagslisten der im Bezirk bestehenden wirtschaftlichen Vereinigungen von der höheren Verwaltungsbehörde in Einvernehmen mit dem Präsidenten des Landgerichtes berufen (§§ 16, 20). Erwerbslosigkeit ist kein Hinderungsgrund für die Berufung zum Beisitzer (§ 23 I). Den Arbeitgebern ist es untersagt, die Arbeitnehmer in der Uebernahme und Ausübung des Beisitzeramtes zu beschränken oder zu benachteiligen (§ 26). Zum Vorsitzenden wird in der Regel ein ordentlicher Richter von der Landesjustizverwaltung im Einvernehmen mit der obersten Landesbehörde für die Sozialverwaltung bestellt. Er soll Kenntnisse und Erfahrungen auf arbeitsrechtlichem und sozialpolitischem Gebiet besitzen (§ 18). Für Errichtung, Verwaltung und Zusammensetzung der Landesarbeitsgerichte und des Reichsarbeitsgerichtes gelten entsprechende Vorschriften (§§ 33 ff, 40 ff).

Die Zuständigkeit der Arbeitsgerichtsbehörden geht viel weiter als die der Gewerbe- nnd Kaufmannsgerichte, abgesehen von der Erweiterung des Personenkreises. Es obliegt den Arbeitsgerichtsbehörden grundsätzlich die Regelung bürgerlicher Streitigkeiten aus Tarifverträgen, aus dem Einzelarbeitsverhältnis, die Regelung bürgerlicher Streitigkeiten von Arbeitnehmern untereinander aus gemeinsamer Arbeit und in bestimmten Fällen des Betriebsverfassungsrechtes (§ 2 I Z. 1-5). Unter die bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten aus den Tarifverträgen fallen seit der gesetzlichen Anerkennung des Tarifvertrages auch die Streitigkeiten zwischen wirtschaftlichen Vereinigungen der Arbeitnehmer und wirschaftlichen Vereinigungen der Arbeitgeber, bzw. dem einzelnen Arbeitgeber aus dem obligatorischen Teile des Tarifvertrages (§ 2 I Z. 1). Den Arbeitsgerichtsbehörden ist die Regelung einer Reihe von Streitigkeiten übertragen worden, die mit dem Arbeitsverhältnis nur in sehr losem Zusammenhang stehen, wie z. B. die Durchführung der Betriebsverfassung (§ 2 I Z. 5).

Es ist in der Arbeitsgerichtsbarkeit zwischen Urteils- und Beschlußverfahren zu unterscheiden. Grundsätzlich gelten für das Verfahren, die Prozeß- und Parteifähigkeit die Vorschriften der Zivilprozeßordnung (§§ 9, 46, 64, 72). Während bis zur Staatsumwälzung die wirtschaftlichen Vereinigungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer ohne Rechtspersönlichkeit nur passiv parteifähig waren, sind sie jetzt — ohne Rücksicht auf ihre Rechtsfähigkeit — im Arbeitsgerichtsverfahren aktiv und passiv

184) Verhandlungen des RT. 3. WP. 1924 Bd. 407 Drucks. Nr. 2065.
185) Vergl. Begründung des Entwurfs S. 27.
186) Kaskel: Arbeitsrecht, S. 330.

parteifähig (§ 10). An besonderen Verfahrensvorschriften gelten die Grundsätze der Billigkeit, Schnelligkeit und Einfachheit. Es werden nur sehr niedrige Gebühren erhoben, die in vielen Fällen fortfallen oder ermäßigt werden, Kostenvorschüsse dürfen nicht erhoben werden, Schreibgebühren kommen überhaupt nicht in Ansatz (§§ 12, 63 II, 64, 66 II, 74 II). Vor den Arbeitsgerichten kann sich jede Partei selbst vertreten. Rechtsanwälte sind ausgeschlossen, dagegen die Bevollmächtigten der Berufsvereine zugelassen (§ 11). Vor den Landesarbeitsgerichten und dem Reichsarbeitsgericht müssen sich die Parteien durch Rechtsanwälte vertreten lassen. Vor den Landesarbeitsgerichten sind die Bevollmächtigten der Berufsvereine zur Prozeßvertretung befugt (§ 11).

Das Verfahren ist in allen Rechtszügen zu beschleunigen, Gerichtsferien sind deshalb ohne Einfluß (§ 9 III). Die Verhandlung soll möglichst in einem Termin zu Ende geführt werden (§§ 56, 57, 64 III). Um das Verfahren zu vereinfachen, sind u. a. die Formalien der Beweisaufnahme erheblich erleichtert (§§ 58, 64 III). Im Gang des Verfahrens besteht die Besonderheit, daß das Güteverfahren nicht der Klage vorangeht, sondern die mündliche Verhandlung vor dem Vorsitzenden damit beginnt. Das gilt aber nur insoweit, als die Parteien nicht durch einen sogenannten Gütevertrag (§§ 101-105) ein Güteverfahren vor einer anderen Stelle vereinbart haben (§ 54). Durch Schiedsvertrag kann im übrigen auch unter bestimmten Voraussetzungen die Arbeitsgerichtsbarkeit ganz ausgeschlossen und durch ein Schiedsgericht ersetzt werden (§§ 91 ff).

Der Grundgedanke der geltenden Arbeitsgerichtsbarkeit ist ein demokratischer. Die Idee der Gleichberechtigung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern findet im Bereiche der Rechtsprechung dadurch ihren Ausdruck. Durch die Arbeitsgerichtsbehörden soll der breiten Masse des Volkes die Möglichkeit gegeben werden zur Durchsetzung des Rechtes, das mit dem Arbeitsverhältnis zusammenhängt, volkstümliche Gerichte in Anspruch zu nehmen. Im Gegensatz zu den arbeitsrechtlichen Sondergerichten der Vorkriegszeit wird durch das AGG. dem größten Teil aller Arbeitgeber und Arbeitnehmer Gelegenheit geboten, ihr Recht bei solchen Gerichten zu suchen. Die Organisation der Arbeitsgerichtsbarkeit trägt dem demokratischen Gedanken in weitem Maße Rechnung. Die Vereinigungen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer haben eine Einwirkungsmöglichkeit auf Einrichtung, Aufsicht und Verwaltung der Gerichte. Die Besetzung der Beisitzerstellen hat sich bewährt. Insbesondere wird von einem Kenner der Praxis betont, daß sich die Beisitzer in den meisten Fällen von allen Voreingenommenheiten freizumachen gewußt hätten und mit ihren praktischen Erfahrungen dem Vorsitzenden gute Dienste geleistet hätten. Zusammenfassend urteilt der Autor: „Man kann insgesamt die Beisitzer bei den Arbeitsgerichtsbehörden als die besten Vertreter unter den Laienrichtern bezeichnen[187]). Der Grundsatz der Parität, wie er sich in der gleichen Zahl von Beisitzern auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite ausdrückt, ist Ausfluß des Gemeinschaftsgedankens des Art. 165 RV. In der Arbeitsgerichtsbarkeit wird durch die Zusammenarbeit von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeisitzern bei der Rechtsfindung eine Gemeinschaft hergestellt, die dem Gedanken des Art. 165 RV. entspricht, und ohne die eine Lösung der Aufgaben, wie sie die Arbeitsgerichtsbarkeit stellt, nicht möglich wäre. „Einstimmige Entscheidungen sind viel häufiger, als man nach der gegensätzlichen Zusammensetzung annehmen sollte“[188]). Zwar besteht die Einigkeit vorwiegend in den formalen Fragen der Beweisführung, während sich in materiellen Fragen die Interessengegensätze zeigen.

Die Anerkennung der vollen Parteifähigkeit der Berufsvereine vor den Arbeitsgerichtsbehörden trägt der Kollektivierung des Arbeitslebens Rechnung. Die besonderen Verfahrensgrundsätze wie Billigkeit, Beschleunigung und Vereinfachung

187) Jadesohn: Drei Jahre Arbeitsgerichtsbarkeit, in: Arbeitsrecht 12. Jahrg. H. 7 Sp. 387.
188) Bendix: Zwei Jahre Arbeitsgerichtsbarkeit, in: Soziale Praxis XXXVIII Jahrg. H. 28 Sp. 675

lassen die Arbeitsgerichtsbehörden zu populären Einrichtungen werden. Hohe Gerichtskosten und Gebühren, insbesondere Kostenvorschüsse, langwierige und umständliche Verfahren halten weite Kreise oft davon ab, die Hilfe der allgemeinen Gerichte in Anspruch zu nehmen.

Durch die Verstaatlichung der Arbeitsgerichtsbarkeit ist ein dichtes Netz von einheitlichen Arbeitsgerichten geschaffen worden, die ein dringendes Bedürfnis der Volksmehrheit befriedigen. Zur Beurteilung des geltenden Gesetzes wird von einem Praktiker gesagt, daß „die Arbeitsgerichtsbarkeit in einer geradezu überraschenden Weise den an sie gestellten Forderungen der Praxis gerecht geworden ist“[189]).

§ 18 Schlichtungswesen.

Einen Ausdruck für den Verständigungswillen und den Willen zur Herstellung der Gemeinschaft im Sinne des Art. 165 RV. finden wir weiter im Schlichtungswesen. Das Gesetz bezeichnet als Aufgabe der Schlichtung die Hilfeleistung zum Abschluß von Gesamtvereinbarungen (§ 3 Schl. VO.). Während die Rechtsprechung das bestehende Recht anwendet, soll die Schlichtung erst neue Rechtssätze zwischen den Parteien schaffen.

Die Entwicklung des Schlichtungswesens steht in engem Zusammenhang mit der Entwicklung der Tarifverträge. Daher finden wir auch vor dem Kriege nur bescheidene Ansätze zu einem staatlichen Schlichtungswesen in den Gewerbegerichten, in den Kaufmannsgerichten etc., denen die „Einigung“ als besondere Aufgabe übertragen war. Die gesetzlichen Grundlagen der geltenden Bestimmungen finden wir in der Verordnung über das Schlichtungswesen vom 30. 10. 1923[190]), mit der Zweiten Ausführungsverordnung vom 29. 12. 1923[191]) und einigen späteren Aenderungen.

In bezug auf die Organisation der Schlichtung müssen wir zwischen behördlichen und vereinbarten Schlichtungsstellen unterscheiden. Die vereinbarten Schlichtungsstellen genießen den Vorzug vor den amtlichen, da diese erst dann in Tätigkeit treten, wenn eine vereinbarte Stelle nicht besteht oder den Abschluß einer Gesamtvereinbarung nicht herbeiführt (Art. 1 § 3 Schl. VO., § 9 I Ausf. VO.). Die vereinbarten Schlichtungsstellen beruhen auf Tarifverträgen oder Betriebsvereinbarungen.

Die amtlichen Schlichtungsstellen sind in Schlichtungsausschüsse und in Schlichter gegliedert. Die Schlichtungsausschüsse sind Landesbehörden. Sie werden durch die oberste Landesbehörde in Einvernehmen mit dem Reichsarbeitsminister nach Bedarf errichtet. Sitz und Bezirk der Schlichtungsausschlüsse sollen unter möglichster Berücksichtigung der wirtschaftlichen Zusammenhänge bestimmt werden (Art. I § 1 I Schl. VO). Jeder Schlichtungsausschuß besteht aus einem oder mehreren unparteiischen Vorsitzenden, sowie aus Beisitzern der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer in der gleichen Zahl (Art. I § 1 II Schl. VO.). Während früher der unparteische Vorsitzende in das Belieben der ständigen Beisitzer der Schlichtungsausschüsse gestellt war, ist er heute notwendig. Er wird nach Anhörung der wirtschaftlichen Vereinigungen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer von der obersten Landesbehörde bestellt. Auch die Beisitzer werden von dieser Behörde auf Grund von Vorschlagslisten der wirtschaftlichen Vereinigungen bestimmt (Art. I § 1 III Schl. VO.).

Die Schlichter werden vom Reichsarbeitsminister entweder als ständige für größere Wirtschaftsbezirke oder als unständige Schlichter für den einzelnen Fall bestellt (Art. I § 2 I Schl. VO.). Die Schlichter sind Reichsbehörden. Der Reichsarbeits-

189) Bendix, ebenda Sp. 673.
190) RGBl. I S. 1043 und 1080.
191) RGBl. I S. 9 und 150.

minister kann sich auch selbst oder Angehörige seines Ministeriums zum unständigen Schlichter bestimmen. Die ständigen Schlichter sind für die Verbindlichkeitserklärung der Schiedssprüche der Schlichtungsausschüsse und gegebenenfalls der vereinbarten Schlichtungsstellen ihres Bezirkes zuständig (Art. I § 6 II S. 1 Schl. VO.). Die Schlichter übernehmen die Schlichtung in Fällen, die für das Wirtschaftsleben von besonderer Wichtigkeit sind (Art. I § 2 II Schl. VO.). Die Tätigkeit des Reichsarbeitsministers in Schlichtungssachen beschränkt sich, abgesehen vom Erlaß von Ausführungsbestimmungen (Art. III § 1 Schl. VO.) und allgemeiner Richtlinien, die aber die Entschießung der Schlichtungsbehörden im Einzelfall nicht binden (Art. I § 7 Schl. VO.), auf die Verbindlichkeitserklärung von Schiedssprüchen, die von einem Schlichter gefällt sind. Der Reichsarbeitsminister ist in den Fällen für die Verbindlichkeitserklärung eines Schiedsspruches, der von einem Schlichtungsausschuß oder einer vereinbarten Schlichtungsstelle gefällt ist, zuständig, in denen sich der Schiedsspruch wesentlich über einen Schlichterbezirk hinaus erstreckt (Art. I § 6 II S. 2 Schl. VO.).

Schlichtungsausschüsse oder Schlichter werden entweder auf Anruf einer Partei oder von Amtswegen tätig (Art. I § 5 I Schl. VO.). Der Schlichtungsausschuß muß auf Anruf einer Partei tätig werden. Der Schlichter wird auf Anruf tätig, wenn nach seinem Ermessen oder nach dem Ermessen des Reichsarbeitsministers ein besonders wichtiger Fall vorliegt (§ 12 I Ausf. VO.). Das Verfahren wird von Amts wegen eröffnet, wenn das öffentliche Interesse vorliegt (§ 12 II Ausf. VO.). Das Verfahren selbst steht unter den Gedanken der Unentgeltlichkeit, der Formlosigkeit und der leichten Beweglichkeit. Die Parteien werden von Amts wegen geladen. Unentschuldigtes Fehlen kann mit einer Ordnungsgeldstrafe belegt werden (§ 16 Ausf. VO.).

Die Schlichtungsstellen sollen in allen Verhandlungsstadien versuchen, eine Einigung der Parteien herbeizuführen. Wenn im Vorverfahren keine Einigung zustande kommt, ist eine Verhandlung vor der Schlichtungskammer anzuberaumen, die aus dem unparteiischen Vorsitzenden des Schlichtungsausschusses bzw. dem Schlichter und je zwei Beisitzern der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer besteht (Art. I § 5 III SchlVO., § 7 I S. 2 AusfVO.). Bei der Auswahl der Beisitzer sollen der Schlichter bzw. der Vorsitzende des Schlichtungsausschusses den besonderen Verhältnissen des Streitfalles und den Wünschen der Parteien nach Möglichkeit Rechnung tragen (§§ 5, III S. 2 und 7 I S. 2 Ausf. VO.). Gelingt eine gütliche Einigung im Vorverfahren oder vor der Schlichtungskammer, so ist sie niederzuschreiben und von den Parteien zu unterschreiben (§§ 20 II, 21 III S. 2 Ausf. VO.). Kommt eine Einigung vor der Kammer nicht zustande, so hat die Schlichtungskammer einen Schiedsspruch abzugeben. Bilden sich bei der Abstimung mehr als zwei Meinungen, von denen keine die Mehrheit hat, so entscheidet die Stimme des Vorsitzenden (§ 21 V S. 4 Ausf. VO.). Das Reichsarbeitsgericht sieht diesen Satz der Ausführungsverordnung für nichtig an, da der Reichsarbeitsminister sich beim Erlaß dieser Vorschrift nicht im Rahmen der ihm erteilten Ermächtigung gehalten habe[192]). § 21 V Ausf. VO. ist zur Ausführung der Bestimmung erlassen worden, daß die Schlichtungskammer den Parteien einen Vorschlag für den Abschluß einer Gesamtvereinbarung (Schiedsspruch) macht, wenn vor der Kammer keine Einigung zustande kommt (Art. I § 5 IV S. 1 Schl. VO.). Der Schiedsspruch soll demnach eine Kollegialentscheidung enthalten. Ueber diese Regelung geht nach der Auffassung des Reichsarbeitsgerichts die Bestimmung des § 21 V S. 4 Ausf. VO. weit hinaus, indem sie in bestimmten Fällen die Stimme des Vorsitzenden allein entscheiden läßt und damit das Kollegialprinzip aufgibt.

---

192) Entscheidungen des Reichsarbeitsgerichts III Bd. Urteil 613|28 insbes. S. 189 ff.

Das Schlichtungswesen ist ein Teil des kollektiven Arbeitsrechts, und es erscheint uns, daß die Einzelentscheidung des Vorsitzenden nicht dem Geist des kollektiven Arbeitsrechts entspricht. Die Schlichtungsbehörden sind Kollegialbehörden und ihre Entscheidungen müssen dementsprechend Kollegialcharakter tragen: „Der Sinn des Beisitzeramtes in der Schlichtung ist, auf diese Weise das spezifische Rechtsbewußtsein der Berufskreise mit zur Grundlage des Staatsaktes zu machen[193]). Durch die Einzelentscheidung des Vorsitzenden wird das Rechtsbewußtsein der Berufskreise ausgeschaltet, und es kommt zu einer Gesetzgebung, die nicht einmal von einem wesentlichen Teil der Berufsangehörigen gebilligt wird.

Durch die Feststellung des Reichsarbeitsgerichts ist der sogenannte Einmannsschiedsspruch in der Praxis beseitigt worden. Als Folge ergibt sich, daß in den Fällen das Schlichtungsverfahren ergebnislos verläuft, in denen es dem Vorsitzenden nicht gelingt, die Beisitzer einer Seite für seinen Vorschlag zu gewinnen oder, daß er sich selbst für eine der beiden Seiten entscheidet.

Durch eine jüngst erlassene Verordnung des Reichspräsidenten[194]) soll verhindert werden, daß das Schlichtungsverfahren in den vorher bezeichneten Fällen ergebnislos verläuft, da nunmehr in Fällen, in denen ein öffentliches Interesse vorliegt, zu den Verhandlungen vor der Schlichtungskammer zwei unparteiische Beisitzer hinzuzuziehen sind. Ist eine Stimmenmehrheit bei der Abstimmung vor der Schlichtungskammer nicht zu erzielen, so haben der Schlichter und die beiden unparteiischen Beisitzer den Schiedsspruch mit Stimmenmehrheit abzugeben. Der Vorsitzende hat nicht die beinahe diktatorischen Vollmachten wie auf Grund des § 21 V Abs. 4 Ausf. VO., da er gemeinsam mit den beiden unparteiischen Beisitzern zu entscheiden hat. Aber das Rechtsbewußtsein der Berufskreise, das zur Grundlage des Schiedsspruches dienen soll, wird im „öffentlichen Interesse“ ausgeschaltet, da es sich ja um zwei „unparteiische“ Beisitzer handelt, also nicht um Berufsangehörige.

Wird der Schiedsspruch von beiden Parteien angenommen oder ist er kraft vorheriger Vereinbarung oder auf Grund gesetzlicher Vorschrift bindend, so hat er die Wirkung einer freiwilligen Gesamtvereinbarung. Die Verbindlicherklärung eines abgelehnten Schiedsspruches erfolgt entweder auf Antrag einer Partei oder von Amts wegen, wenn das öffentliche Interesse es erfordert (§ 23 Ausf. VO.). Vor der Entscheidung soll bei einer nochmaligen Anhörung der Parteien eine Einigung versucht werden (§ 24 Ausf. VO.). Voraussetzung der Verbindlicherklärung des Schiedsspruches ist, daß die von ihm getroffene Regelung bei gerechter Abwägung der Interessen beider Teile der Billigkeit entspricht, und ihre Durchführung aus wirtschaftlichen und sozialen Gründen erforderlich ist (Art. I § 6 I Schl. VO.). Bei der Verbindlicherklärung darf der Schiedsspruch nur mit Zustimmung beider Parteien abgeändert werden (§ 25 II S. 1 Ausf. VO.). Die Entscheidung über die Verbindlicherklärung ist endgültig (§ 25 IV Ausf. VO.). Der für verbindlich erklärte Schiedsspruch hat dieselbe Wirkung wie die freiwillige Gesamtvereinbarung, da die Verbindlicherklärung den fehlenden Willen einer oder beider Parteien zum Abschluß einer Gesamtvereinbarung ersetzt. Der Zwangstarif ist unabdingbar und kann für allgemeinverbindlich erklärt werden. Die Vorschriften über die Friedenspflicht etc. haben entsprechende Geltung.

Der Sinn des Schlichtungswesens ist, Arbeitskämpfe zu verhüten und bei ausgebrochenen Kämpfen die gegensätzlichen Interessen auszugleichen. Die Schlichtung verfolgt also primär sozialpolitische Zwecke, und zwar finden wir in ihrer Grundidee den Gemeinschaftsgedanken wieder. Die Arbeits- oder Betriebsgemeinschaft, die sich im Tarifvertrage oder in der Betriebsvereinbarung anbahnt, wäre nur von geringer

193) Herschel: Einmannsschiedsspruch redivivus, in: Arbeitsrecht und Schlichtung 12. Jahrg. H. 12 Sp. 401.
194) RGBl. 1931 I S. 1.

Bedeutung, wenn keine Mittel vorgesehen wären, ihrem Zerfall vorzubeugen oder sie nach Zerfall wieder herzustellen. Die Schlichtung wird nach ihrer Zweckbestimmung als Hilfeleistung zum Abschluß von Gesamtvereinbarungen ausdrücklich in den Dienst der kollektiven Arbeitsverfassung gestellt und ist als formaler Teil der Kollektivvereinbarungen abzusehen [195]). Der friedliche Ausgleich der Interessengegensätze der streitenden Parteien nach Maßgabe der Billigkeit liegt im Interesse der Volksgesamtheit. Es ist nicht allein der Sinn der Schlichtung, die Gegensätze zwischen den einzelnen Gruppen auszugleichen und zur Bildung von Gemeinschaften zu führen, sondern auch einen Ausgleich zwischen den Gruppeninteressen und dem Interesse der Gesamtheit herbeizuführen und die Volksgemeinschaftsidee zu bewahren. Hinter dem Interesse der Gesamtheit muß der Egoismus der einzelnen Gruppen zurücktreten, damit die für die Gesamtheit aus den Kämpfen erwachsenen sozialen und wirtschaftlichen Schäden nach Möglichkeit abgewendet werden können. In dem Gemeinschaftsgedanken finden wir den Ausdruck der demokratischen Gesinnung, die das Schlichtungswesen maßgeblich gestaltet hat.

Daß es sich im Schlichtungswesen um einen Akt einer „vergemeinschaftenden Sozialpolitik“[196]) handelt, wirkt sich auch dahin aus, daß nur Gesamtstreitigkeiten, nicht aber Einzelstreitigkeiten schlichtungsfähig sind. Voraussetzung der Schlichtungsfähigkeit ist, daß mindestens auf einer Seite eine Personenvielheit an dem Streit beteiligt sein muß, „da sonst der zu bildenden Gemeinschaft die sozialpolitische Erheblichkeit zu sehr fehlen würde“[197]) Weddigen bezeichnet die Streitigkeiten, die Anlaß für das Tätigwerden der Schlichtung geben, als Machtstreitigkeiten, die er in Gegensatz zu Rechtsstreitigkeiten stellt[198]). Macht bedeutet ihm Willensbeeinflussung, Zielbeeinflussung, Normbeeinflussung, während Recht letzten Endes immer Rechtsanwendung bedeute. Rechtsstreitigkeiten können zwar auch Anlaß zu Machtkämpfen geben, aber der Rechtsstreit selbst wird nicht durch die Schlichtung entschieden, sondern nur der Machtkampf, der um ihn droht oder bereits ausgebrochen ist. Aus dem Charakter der schlichtungsfähigen Streitigkeiten als wirtschaftlichen Machtstreitigkeiten ist zu verstehen, daß gerade auf Arbeitnehmerseite eine Personenvielheit vorausgesetzt wird. Die Arbeitnehmer erlangen erst als Vielheit wirtschaftliche Macht und Bedeutung, während der einzelne Arbeitgeber durch seinen Besitz schon eine wirtschaftliche Macht darstellt[199]). Zumeist entspricht der Personenvielheit auf Arbeitnehmerseite auch eine Vielheit auf Arbeitgeberseite im Bereiche der Schlichtung.

In der inneren Organisation des Schlichtungswesens finden wir auch das demokratische Prinzip verwirklicht. Arbeitgeber und Arbeitnehmer wirken auf der Grundlage voller Parität in den Schlichtungsbehörden mit. Die paritätische Besetzung der Beisitzerstellen soll es ermöglichen, den streitenden Parteien in gleicher Weise gerecht zu werden. Die reine Selbstverwaltung durch die Beteiligten ist durch den unparteiischen Vorsitzenden bzw. den Schlichter aufgegeben worden. Bei der Wahl des Vorsitzenden und seiner Abberufung ist den übereinstimmenden Wünschen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer des Bezirks nach Möglichkeit Rechnung zu tragen. Es ist nicht zu leugnen, daß durch den unparteiischen Vorsitzenden ein fremdes Element in die Schlichtung hineingetragen worden ist[200]). Wir verkennen damit nicht, daß er notwendig ist und sich auch im allgemeinen bewähren dürfte[201]) denn

---

195) Sitzler: Soziale und wirtschaftliche Bedeutung der staatlichen Schlichtung, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht X. Jahrg. H. 1 Sp. 1.
196) Weddigen: Einigungs- und Schiedsgrundsatz, S. 9.
197) Weddigen, a. a. O. S. 9 Anm. 1.
198) ebenda S. 13.
199) Vergl. Freytag: Die sozialpolitische Schlichtung, S. 44.
200) Martin: Das Schlichtungswesen in der modernen Wirtschaft, S. 19.
201) Siehe z. B. Freytag, ebenda S. 104 ff. und Hönigschmid: Die Zwangsschlichtung von Arbeitskämpfen, in Zwangsschiedsspruch und Schlichtungswesen S. 87 ff. Letzterer beurteilt die Schlichter durchaus negativ, da er ihnen die notwendige Einsicht in die Marktdaten, die Objektivität und Unabhängigkeit etc. gänzlich abspricht.

ein „Unparteiischer“ vermag am ehesten, eine einigende Basis für die auseinanderstrebenden Parteien zu finden. Damit der Vorsitzende und der Schlichter ihre Tätigkeit zweckmäßig auszuüben vermögen, müssen beide in persönlicher Beziehung höchsten Ansprüchen genügen. Sie müssen insbesondere wirtschaftliche und soziale Zusammenhänge übersehen können, gute Psychologen sein und ein weitgehendes Maß von Objektivität besitzen.

Primär verfolgt das deutsche Schlichtungswesen den Einigungsgrundsatz, um erst sekundär dem Schiedsgrundsatz Raum zu geben[202]). Der Gedanke der Selbstbestimmung ist damit zugunsten des staatlichen Zwanges durchbrochen worden. Es erscheint fast, als ob dieser Zwang den demokratischen Charakter der Schlichtungsinstitution überhaupt in Frage stelle, denn die Selbstverantwortung, die uns als ein Kriterium demokratischer Organisation deutlich geworden ist, wird durch den staatlichen Zwang gelähmt. Wir dürfen bei der Entscheidung der Frage, ob der Schiedsgrundsatz dem demokratischen Prinzip entspricht, nicht unbeachtet lassen, aus welchem Grunde die Freiheit der einzelnen Gruppen eingeschränkt wird. Der Staat bedient sich des Zwanges, um Arbeitskämpfe, die das wirtschaftliche und soziale Leben eines Volkes aufs stärkste berühren und die sozialen Gegensätze in der Regel vertiefen, zu verhüten und beizulegen[203]). Wenn die Gruppen des Arbeitslebens sich nicht freiwillig einigen können oder wollen, muß die Gemeinschaftsidee des Schlichtungswesens notfalls durch Zwang realisiert werden. Die Freiheit in der Demokratie findet im Gesamtwohl ihre Grenze. Das demokratische Ideal ist natürlich, daß die Verbindlichkeitserklärung überflüssig wäre und die Parteien sich stets freiwillig einigten.

Eine andere Frage ist, ob die Regelung, wie sie in der Schlichtungsverordnung getroffen ist, die Gewähr bietet, daß der Zwang nur in außergewöhnlichen Fällen eintritt und sich dann aber als wirksam erweist. Der staatliche Einfluß auf das Zustandekommen eines Schiedsspruches schien durch den Konflikt der „Nordwestlichen Gruppe“ 1928/29 zurückgedrängt zu sein. Die Eisen- und Stahlindustriellen hatten seinerzeit den im ordentlichen Schlichtungsverfahren zustandegekommenen Schiedsspruch mit der Aussperrung beantwortet und sich erst späterhin freiwillig dem Spruch einer von der Regierung ernannten Persönlichkeit unterworfen. Die Art des Vorgehens bedeutete einerseits eine Desavouierung der staatlichen Schlichtungstätigkeit, sie zeigte, andererseits aber auch die Grenzen der staatlichen Schlichtung. Im Anschluß an den Arbeitskampf 1928/29 wurden Anregungen gegeben, eine Reform des Schlichtungswesens durchzuführen. Im Mittelpunkt der Kritik stand die Frage der Verbindlichkeitserklärung. Man ist sich allseitig darüber einig, daß ein gewisser Zwang im Schlichtungswesen unerläßlich ist, nur über das „Wie“ gehen die Meinungen auseinander. Die derzeitige gesetzliche Regelung bedeutet eine Minderung, nach Auffassung mancher Autoren sogar eine Aufhebung des Verantwortungsbewußtseins der Parteien[204]). Der grundlegende Fehler des Systems ist darin zu suchen, daß das Arbeitskampfrisiko zu weitgehend ausgeschlossen ist, das als Garant für den erfolgreichen Ausgang freiwilliger Einigungsverhandlungen unerläßlich erscheint. Die Voraussetzungen für die Verbindlicherklärung sind sehr dehnbar und die Parteien machen häufig garnicht den ernsthaften Versuch, sich zu einigen. Sie rechnen von vorneherein mit der staatlichen Autorität und stellen die höchsten Forderungen. Infolge dieser Taktik ist das Schlichtungsorgan meist gezwungen, beiden Parteien auf halbem Wege entgegenzukommen[205]).

---

202) Die begrifflichen Unterschiede zwischen Einigungs- und Schiedsgrundsatz legt u. a. ausführlich dar, Weddigen, ebenda S. 16 ff., Freytag, a. a. O. S. 62 ff.

203) Weber, A.: Arbeitskämpfe oder Arbeitsgemeinschaft, S. 17.

204) So z. B. Martin, ebenda S. 99.

205) Weddigen, a. a. O. S. 54-55.

Die Arbeitgeber stehen heute grundsätzlich positiv zum Schlichtungswesen[206]), ihre Reformpläne wollen die gesetzlichen Voraussetzungen für die Verbindlicherklärung beschränken. Ihr Vorschlag geht dahin, daß nur „Gesamtstreitigkeiten, in lebenswichtigen Betrieben“ und Gesamtstreitigkeiten, welche die deutsche Volkswirtschaft so stark treffen, daß die Lebensmöglichkeit der Gesamtbevölkerung bedroht ist“ für verbindlich zu erklären sind[207]). Sie fordern weiterhin die Errichtung einer neutralen, unpolitischen, ständigen Reichsschiedsstelle, die die Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Verbindlichkeitserklärung zu prüfen hat und auch die Verbindlichkeitserklärung ausspricht. Diese Stelle soll ihre Entscheidungen mit einer Zweidrittelmehrheit fassen[208]).

Weniger weitgehend sind die Reformvorschläge der Arbeitnehmerseite. Die Vertreter der Gewerkschaften verlangen keine Aenderung der geltenden Bestimmungen[209]), sie halten es schon für ausreichend, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen für die Verbindlichkeitserklärung in der Praxis eingehender als bisher geprüft werden, um die Zahl der Verbindlichkeitserklärungen zu reduzieren. Sie sind im allgemeinen bereit, eine gewisse Einbuße an Verantwortlichkeitsgefühl um der sozialpolitischen Aufgaben der Schlichtung willen mit in Kauf zu nehmen[210]). Eine besondere Haltung nimmt Bröcker ein, der nur den Gewerkschaften ein Antragsrecht auf die Verbindlichkeitserklärung zugesteht und ein Antragsrecht der Arbeitgeber verneint. Er begründet seine Ansicht damit, daß solange die Privatwirtschaft eine Einwirkung der Staatsgewalt auf die Wirtschaft und Betriebsführung bekämpfe, solange sie sogar jede öffentliche Kontrolle möglichst zu vermeiden suche, sie solange auch kein Anrecht auf ein Eingreifen des Staates zugunsten ihrer privatwirtschaftlichen Interessen habe, das über den allgemeinen Schutz des Eigentums hinausgehe. Er will die Verbindlichkeitserklärung von Amts wegen bei Vorliegen des Allgemeininteresses bestehen lassen[211]).

Auch von manchen Vertretern der Wissenschaft sind Neugestaltungsvorschläge gemacht worden. Weddigen, der die gegenwärtige Kombination von Einigungs- und Schiedsgrundsatz als durchaus verfehlt ablehnt, sucht nach einer sinnvollen Verbindung beider Grundsätze[212]). Er schlägt vor, nach einem in allen Stadien erfolglos verlaufenem Einigungsverfahren ein Schiedsverfahren einzuführen, das in allen Stadien konsequent durchgeführt wird und nicht wie bisher im letzten Stadium des Verfahrens wie ein deus ex machina einschlägt. Insbesondere will er damit verhüten, daß das Schlichtungsorgan nicht weiß, ob es als Vermittler im Einigungsverfahren tätig ist oder ob sein Einigungsvorschlag durch die Verbindlichkeitserklärung zum Schiedsspruch erhoben wird. Als Einigungsorgan habe der Schlichter die tatsächliche wirtschaftliche Machtlage wenigstens in etwa zur Grundlage zu nehmen, während er als Schiedsorgan seine Instruktionen von oben zur Geltung zu bringen habe. Diese Kombination führe dahin, daß tätsächlich das ganze Verfahren am Schiedsgrundsatz orientiert sei.

Freytag sucht in gewisser Anlehnung an Weddigen auch nach einer zweckmäßigeren Synthese von Einigungs- und Schiedsgrundsatz[213]). Er gibt auch dem Einigungsprinzip den Vorzug und schlägt nach dem erfolglosen Verlauf des Einigungsverfahrens ein vollständiges Schiedsverfahren vor. Insbesondere will er das Primat der vereinbarten Schlichtungsstellen vor den amtlichen wieder mehr betont wissen.

Wir sind mit manchen Autoren der Ansicht, daß es nicht allein in der Macht des Staates liegt, die Verbindlichkeitserklärung zu beschränken, sondern in ebendemselben Maße in der Macht der Parteien[214]). Von wesentlicher Bedeutung ist die

---

206) Vergl. z. B. Soziale Praxis XXXVII Jahrg. H. 43.
207) Abänderungsvorschläge der Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände zur Schlichtungsordnung, S. 6.
208) Abänderungsvorschäge usw., S.6.
209 Vergl. u. a. Nörpel, in: Gewerkschaftszeitung 1928 Nr. 39 S. 613, 1929 Nr. 20 S. 307; Otte, in: Der Deutsche 1927 Nr. 289; Sinzheimer in: Reichsarbeitsblatt II 1929 Nr. 12 S. 151.
210) Wissel: Reform des Schlichtungswesens, in: Magazin der Wirtschaft 1929 Nr. 3 S. 71.
211) Bröcker: Wirtschaftliche Selbstverwaltung und staatliche Schlichtung, in: Die Arbeit V. Jahrg. Heft 3.
212) Weddingen a. a. O. S. 54 ff.
213) Vergl. Freytag a. a. O., insbesondere S. 114 ff.
214) Vergl. u. a. Zimmermann: Grundzüge und Grundprobleme des Schlichtungswesens, in: Kölner Vierteljahrshefte für Sozialwissenschaften 1922 H. 2-3 S. 33.

Gesinnung sowohl auf Arbeitgeber- wie auf Arbeitnehmerseite. Ist der Gemeinschaftsgedanke in den Parteien lebendig, wollen sie den sozialen Frieden, so ist es häufig möglich, den Konflikt nicht zum Ausbruch kommen zu lassen oder kleinere und lokale Konflikte auf ihren Ursprungsort zu beschränken. In Gegensatz dazu steht die derzeitige Taktik, den Konflikt künstlich aufzubauschen, um ihn in den Bereich des öffentlichen Interesses zu ziehen und dadurch die Verbindlichkeitserklärung zu erzwingen. Diese Abwälzung der Verantwortung bringt schwere Schäden für die Gesamtheit mit sich und steht in Gegensatz zur Gemeinschaftsgesinnung, die verantwortungsbewußtes Handeln im Interesse der Gesamtheit fordert.

Zusammenfassung.

Wir gingen zu Anfang unserer Untersuchungen davon aus, daß ein gewisser Zusammenhang zwischen Sozialpolitik nnd Staatsform bestehe und wollten insbesondere den Zusammenhang zwischen Demokratie und Sozialpolitik näher untersuchen. Wir glauben im Laufe unserer Arbeit genügend Beweise für die obige Behauptung gefunden zu haben. Ueberblicken wir im Zusammenhang die Hauptgebiete der deutschen Sozialpolitik unter dem Gesichtspunkt ihrer Ausgestaltung durch das demokratische Organisationsprinzip, so ergibt sich kein einheitliches Bild. Wir haben festgestellt, daß die Gebiete, die sich seit 1918 überhaupt oder maßgeblich entwickelt haben, in ihrer Organisation wesentlich vom demokratischen Prinzip beeinflußt sind. Diese Feststellung hat Gültigkeit für Teile des Arbeitsverfassungsrechts (die Berufsverfassung), die Arbeitsvermittlung, Tarifverträge, Arbeitsgerichtsbarkeit und Schlichtungswesen. Aber auch die Ausgestaltung dieser Gebiete ist nicht ganz gleichmäßig im Sinne demokratischer Organisation erfolgt, wie wir in Einzelheiten des Tarifvertragsrechts und des Schlichtungswesens feststellen konnten. Das Betriebsverfassungsrecht, das sich auch hauptsächlich nach dem Kriege entwickelt hat, ist überwiegend von dem konstitutionellen Prinzip gestaltet worden. Die Zweige der deutschen Sozialpolitik, die sich schon weitgehend in der Vorkriegszeit entwickelt hatten, wie der Einzelarbeitsvertrag und der Arbeitsschutz haben bisher noch keine bedeutsame Beeinflussung durch das demokratische Prinzip erfahren. Wir konnten aber feststellen, daß Bestrebungen im Gange sind, eine Reform des Arbeitsschutzes im Sinne des demokratischen Prinzips vorzunehmen. Eine Ausnahme bildet die Sozialversicherung, die schon vor dem Kriege Kennzeichen demokratischer Organisation trug, die aber auch den derzeitigen Ansprüchen nicht genügt, und darum weitergehend demokratisiert werden soll.

Wir erkennen diesen engen Zusammenhang zwischen Sozialpolitik und Staatsform als Eigenart der deutschen Sozialpolitik. Daraus ergeben sich Wechselwirkungen zwischen Staatsform und sozialpolitischer Gestaltung, wie sie vielleicht in keinem anderen Lande bestehen. Der enge Zusammenhang zwischen Staatsform und Sozialpolitik hat ungefähr bis zum Ende des Weltkrieges dazu geführt, daß die sozialpolitische Initiative zum größten Teil vom Staat ausging. Demgegenüber bemerken wir in den letzten Jahren unter dem Einfluß des demokratischen Organisationsprinzips Versuche, die Sozialpolitik vom Staat zu lösen und mehr den kollektiven Mächten, den Organisationen, zu übertragen. Die Organisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer haben sich machtvoll entwickelt und sind zu geeigneten Mitgestaltern der Sozialpolitik geworden. Sie wollen die freie Initiative der Beteiligten, Selbstverantwortung, Selbstverwaltung und zum Teil auch Selbsthilfe anstelle der staatlichen Einrichtungen setzen. Der Staat soll zwar nicht ganz ausgeschaltet werden, er soll hauptsächlich als Ausgleichsinstanz wirken. Diese sozialpolitische Entwicklung liegt im Rahmen der allgemeinen Entwicklung zur Demokratie.

Literaturnachweis.

I. Organisation.

Briefs: Ueber das Organisationsproblem. Germaniaverlag, Berlin 1918.
Benckiser: Das Problem der staatlichen Organisation der Weltwirtschaft. Braun, Karlsruhe 1926.
Erdmann: Grundlagen einer Organisationslehre. Gloeckner. Leipzig 1921.
Klein: Das Organisationswesen der Gegenwart. Vahlen, Berlin 1913.
Kant: Kritik der Urteilskraft. Reclam, Leipzig 1878.
Lechtape: Organisation, in: Staatslexikon, V. Auflage. Herder, Freiburg 1926. Bd. III.
v. d. Pfordten: Organisation. Winter, Heidelberg 1917.
Plenge: Drei Vorlesungen über allgemeine Organisationslehre. Baedecker, Essen 1918.
Spann: Organisation, in: H. d. St. IV. Aufl. Fischer, Jena 1923 Bd. VI.
Weber, H.: Die Organisation der katholischen Unterstützungsfürsorge, in: Caritas Jahrg. 1928 H. 6. Caritasverlag, Freiburg Br.

II. Demokratie.

Adler: Politische oder soziale Demokratie. Laub, Berlin 1926.
Bäumer: Grundlagen demokratischer Politik. Braun, Karlsruhe 1928.
Barnes: Soziologie und Staatslehre. Universitätsverlag, Innsbruck 1927.
Barnes: Fortschritte in der Theorie der Demokratie, in: Kölner Vierteljahrshefte für Soziologie V. Jahrg. H. 4. Meyer, Köln.
Bryce: Moderne Demokratien. 3 Bde. Drei Masken Verlag, München 1923.
Giddings: Democracy and Empire. Newyork. Macmillan 1900.
Hasbach: Die moderne Demokratie. Fischer, Jena 1912.
Hegelmaier: Staatsformen. Kritische Betrachtungen der heutigen Möglichkeiten. Kohlhammer, Stuttgart 1927.
Jellineck: Allgemeine Staatslehre. Springer, Berlin 1920.
Kelsen: Vom Wesen und Wert der Demokratie. Mohr. Tübingen 1928.
Michels: Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Körner, Leipzig 1925.
Thoma: Der Begriff der modernen Demokratie in seinem Verhältnis zum Staatsbegriff, in: Hauptprobleme der Soziologie. Erinnerungsgabe für Max Weber, 2. Bd. Duncker & Humblot, München 1923.
Thoma: Staat, in: H. d. St. 4. Aufl. 2. Bd. Fischer, Jena 1923.
Pieper: Demokratie, in: Staatslexikon 1. Bd. V. Aufl. Herder, Freiburg 1926.
Probleme der Demokratie. Politisch-wissenschaftliche Schriftenreihe der deutschen Hochschule für Politik. Rothschild, Berlin 1928.
Steffen: Das Problem der Demokratie. Diederichs, Jena 1917

III. Allgemeine und geschichtliche Schriften zur Sozialpolitik und zum Arbeitsrecht.

Abbe: Sozialpolitische Schriften. 3. Bd. Fischer, Jena 1926.

Anton: Geschichte der preußischen Fabrikgesetzgebung. Duncker & Humblot, Leipzig 1891.

Bismarck: Erinnerung und Gedanke. Bd. 3. Cotta, Stuttgart 1919.

Cahn: Bismarck als Sozialpolitiker. Mohr, Tübingen 1924,

van den Borght: Grundzüge der Sozialpolitik. II. Aufl., Hirschfeld, Leipzig 1923.

Deutsche Sozialpolitik 1918-1928. Erinnerungsschrift des Reichsarbeitsministeriums. Mittler & Sohn, Berlin 1929.

Diehl: Ueber Sozialismus, Kommunismus und Anarchismus. Fischer, Jena 1923.

Dietzel: Bismarck, in H. d. St. Ergänzungsbd. 1929. Fischer, Jena.

Erkelenz: Kritik an der deutschen Sozialpolitik. Weltgeistverlag, Berlin o. J.

Günther: Theorie der Sozialpolitik. De Gruyter, Berlin 1922.

Hartz: Neue Wege in der Sozialpolitik. Beyer, Langensalza 1928.

Heimann: Soziale Theorie des Kapitalismus. Theorie der Sozialpolitik. Mohr, Tübingen 1929.

Herkner: Die Arbeiterfrage. 2 Bde. De Gruyter, Berlin 1922.

Heyde: Abriß der Sozialpolitik. Quelle & Meyer, Leipzig 1928.

Jastrow: Sozialpolitik und Verwaltungswissenschaft. Reimer, Berlin 1902.

Lütge: Die Grundprinzipien der Bismarckschen Sozialpolitik, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik 134. Bd. 1931.

Kaskel: Arbeitsrecht. Springer, Berlin 1928.

Kautsky: Die proletarische Revolution und ihr Programm. Dietz, Berlin 1922.

Mehring: Geschichte der deutschen Sozialdemokratie. 2 Bde. Dietz, Stuttgart 1897.

Mises: Liberalismus. Fischer, Jena 1927.

Mitscherlich: Moderne Arbeiterpolitik. Hirschfeld, Leipzig 1897.

Muckle: Die großen Sozialisten. 2 Bde. Teubner, Leipzig 1920.

Poerschke: Die Entwicklung der Gewerbeaufsicht in Deutschland. Fischer, Jena 1911.

Poschinger: Fürst Bismarck als Volkswirt. Henning später Heymann, Berlin 1889 ff 3 Bde.

Richthofen: Ueber die historischen Wandlungen in der Stellung der autoritären Parteien zur Arbeiterschutzgesetzgebung und die Motive dieser Wandlungen. (Diss.). Heidelberg 1901.

Rothfels: Prinzipienfragen der Bismarckschen Sozialpolitik, Gräfe & Unzer, Königsberg 1929.

Schmoller: Die soziale Frage. Duncker & Humblot, München 1923.

Schneider: Friedrich Naumanns soziale Gedankenwelt. Furcheverlag, Berlin 1929

Sinzheimer: Grundzüge des Arbeitsrechts. Fischer, Jena 1927.

Sombart: Die gewerbliche Arbeiterfrage. Göschen. Leipzig 1904.

Sombart: Grundlagen und Kritik des Sozialismus. Askanischer Verlag, Berlin 1919.

Sombart: Der moderne Kapitalismus. 2 Bde. Duncker & Humblot, München 1922.

Stolper: Die wirtschaftlich-soziale Weltanschauung der Demokratie. Verlag Neuer Staat, Berlin 1930.

Thieme: Bismarcks Sozialpolitik, in: Archiv für Politik und Geschichte 1927 H. 11. Deutsche Verlagsgesellschaft für Politik und Geschichte, Berlin.

Walling: Die amerikanische Arbeiterschaft und die amerikanische Demokratie. Verlagsgesellschaft des ADGB., Berlin 1929.

Weber, H.: Einführung in die Sozialwissenschaften. Gersbach & Sohn, Berlin 1930.

von Wiese: Einführung in die Sozialpolitik. Glöckner, Leipzig 1921.

von Wiese: Posadowsky als Sozialpolitiker. Christl. Gewerkschaftsverl., Köln 1909.

Wilhelm II.: Ereignisse und Gestalten 1878-1918. Koehler, Leipzig 1922.

Worms: Die Soziologie. Braun, Karlsruhe 1926.

v. Zwiedineck-Südenhorst: Sozialpolitik. Teubner, Leipzig 1911.

IV. Literatur zu den Einzelfragen.

Abänderungsvorschläge der Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände zur Schlichtungsordnung, Berlin 1929.

Abwehr der Angriffe auf die deutsche Sozialversicherung. Rechts- und Wirtschaftsverlag, München 1931.

Albrecht: Grundfragen der Sozialversicherung. Junker & Dünnhaupt, Berlin 1930.

Albrecht: Wirtschaftsdemokratie, in: Sozialwissenschaftliche Rundschau (Beilage zu den ärztl. Mitteilungen) vom 8. 2. 1930, Leipzig.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. Aug. 1919. Stilke, Berlin 1921.

Berger: Arbeitsmarktpolitik. De Gruyter, Berlin 1920.

Bernhard: Wirtschaftsparlamente. Nikolaverlag, Wien 1923.

Braun: Die Gewerkschaften vor dem Kriege. Vorwärtsverlag, Berlin 1921.

Brigl-Matthiahs: Das Betriebsräteproblem. De Gruyter, Berlin 1926.

Cassau: Die Gewerkschaftsbewegung, ihre Soziologie und ihr Kampf. Meyer, Halberstadt 1925.

Das Problem der Wirtschaftsdemokratie. Zur Düsseldorfer Tagung des Reichsverbandes der deutschen Industrie. Industrieverlag, Düsseldorf 1930.

Düttmann-Bülow: Die deutsche Sozialversicherung in ihrem Entwicklungsgange, Düsseldorf 1926.

Funke: Kapitalismus und Arbeitnehmerschaft. Volksvereinsverlag, München-Gladbach o. J.

Freytag: Die sozialpolitische Schlichtung. Hirschfeld, Leipzig 1930.

Gerhardt: Liberalismus und Wirtschaftsdemokratie. Junker & Dünnhaupt, Berlin 1930.

Geschäftsbericht der Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 1927-29. Berlin 1929.

Gutmann: Das Rätesystem. Drei Masken Verlag, München 1922.
Hartz: Irrwege der Deutschen Sozialpolitik. Scherl, Berlin 1928.
Heinrich: Wirtschaftsdemokratie oder ständische Wirtschaftsordnung, in: Nationalwirtschaft 3. Jahrg. H. 3. Verlag für Nationalwirtschaft und Werksgemeinschaft, Berlin.
Hönigschmid u. a. Zwangsschiedsspruch und Schlichtungswesen. Fischer, Jena 1929.
Horneffer: Frevel am Volk. Voigtländer, Leipzig 1930.
Kleeis: Die Geschichte der sozialen Versicherung in Deutschland. Arbeiterversorgung, Berlin 1928.
Koalitionen und Koalitionskampfmittel. Arbeitsrechtliche Seminarvorträge. (Herausgeg. von Kaskel) Springer, Berlin 1925.
Lang: Rationalisierung der Sozialversicherung. Kohlhammer, Stuttgart 1929.
Leibrock: Arbeitsgemeinschaft. Köhler, Leipzig 1920.
Lemmer: Erneuerung der Zentralarbeitsgemeinschaft, in: Wirtschaftsdienst 1926, H. 10. Hamburg.
Leymann: Die Arbeiterschutzvorschriften im Deutschen Reich. Hobbing, Berlin 1927.
Lotmar: Der Arbeitsvertrag nach dem Privatrecht des Deutschen Reichs. Bd. 1 und 2. Dunker & Humblot, Berlin und Leipzig 1903 und 1908.
Manes: Sozialversicherung. De Gruyter, Berlin 1923.
Martin: Das Schlichtungswesen in der modernen Wirtschaft. Fischer, Jena 1923.
Mitgliederverzeichnis der Vereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände, Berlin 1928.
Müller: Zwangssparsystem statt Sozialversicherung. Beyer, Langensalza 1929.
Poerschke: Die Neugestaltung der Arbeitsaufsicht Heymann, Berlin 1928.
Potthoff: Die sozialen Probleme des Betriebes. Spaeth & Linde, Berlin 1925.
Protokoll der Verhandlungen des 12. Kongresses der Gewerkschaften Deutschlands. Verlagsges. des ADGB. Berlin 1925.
Protokoll der Verhandlungen des 13. Kongresses der Gewerkschaften Deutschlands. Verlagsges. ADGB. Berlin 1928.
Protokoll vom 1. Reichsbetriebsrätekongreß für den Bergbau (1921). Bochum o. J.
Reform, Die — der Sozialversicherung eine Schicksalsfrage des deutschen Volkes. Vorschläge der Vereinig. der deutschen Arbeitgeberverbände, Berlin 1930.
Rehm: Die verwaltungsrechtliche Bedeutung der Fabrikordnung, in: Annalen des Deutschen Reichs. 1894.
Rössiger: Der werdende Wirtschaftsbürger. Sieben Stäbe Verlag, Berlin 1928.
Satzungen des Zentralverbandes der Angestellten, Berlin 1927.
Satzungen des Arbeitgeberverbandes für den Bezirk der nordwestlichen Gruppe des Vereins deutscher Eisen- und Stahlindustrieller, Düsseldorf 1930.
Satzuugen des Arbeitgeberverbandes für Dortmund und Umgegend (Eisen- und Stahlindustrie). Dortmund 1930.
Schildbach: Verfassung und Verwaltung der Freien Gewerkschaften in Deutschland. Deichert, Leipzig 1910.

Schmittmann: Führer durch die deutsche Sozialversicherung in ihrer Gestaltung nach dem Kriege. Schwarm, Düsseldorf 1921.
Selbstverwaltung in der Sozialpolitik. Schriften der Gesellschaft für soziale Reform H. 80 (2. Bd. H. 3) Fischer, Jena 1927.
Stieda: Das Gewerbegericht. Duncker & Humblot, Leipzig 1890.
Seidel: Die Gewerkschaften nach dem Kriege. Dietz, Berlin 1925.
Siegrist: Probleme der deutschen Sozialversicherung. Verl.-Ges. deutscher Krankenkassen, Berlin 1927.
Sinzheimer: Das Rätesystem. Unionverlag, Frankfurt 1919.
Sinzheimer: Ein Arbeitstarifgesetz. Duncker & Humblot, München 1916.
Statut des deutschen Holzarbeiterverbandes. Verlag des deutschen Holzarbeiterverbandes, Berlin 1927.
Statut des deutschen Metallarbeiterverbandes. Verlag des deutschen Metallarbeiterverbandes, Berlin 1928.
Syrup: Handbuch des Arbeiterschutzes und der Betriebssicherheit. Hobbing, Berlin 1926.
Ulbricht: Wirtschaftsdemokratie oder wohin steuert der ADGB? Internationaler Arbeiterverlag, Berlin o. J.
v. Waldheim: Zeitgemäße Reformen der deutschen Sozialversicherung in historischer und wirtschaftlicher Betrachtung. Heymann, Berlin 1930.
Webb, S. & B.: Theorie und Praxis der englischen Gewerkvereine (Industrial Democracy) II Bde. Dietz, Stuttgart 1898.
Weber, Ad.: Arbeitskämpfe oder Arbeitsgemeinschaft. Mohr. Tübingen 1927.
Weber, H. u. a. Gegenwartsfragen der deutschen Sozialversicherung. Baader, München 1931.
Weber, H.: Streit und Wahrheit um die deutsche Sozialversicherung Caritasverlag, Freiburg 1930.
Weddigen: Einigungs- und Schiedsgrundsatz. Duncker & Humblot, München 1930.
Weddigen: Grundfragen der Sozialversicherungsreform. Fischer, Jena 1931.
Wiemer: Die Demokratisierung der Wirtschaft (Diss. rer. pol.) Wiesbaden 1928.
Winschuh: Angewandte Wirtschaftsdemokratie und ihre Ergebnisse, in: Glückauf 66. Jahr Nr. 7. Glückauf Verlag, Essen.
Winschuh: Betriebsrat oder Gewerkschaft? Baedeker, Essen 1922.
Wirtschaftsdemokratie: Ihr Wesen, Weg und Ziel. (Herausgegeben von Naphtali) Verlagsges. des ADGB., Berlin 1928.
Wörner: Der demokratische Gedanke im deutschen Sozialrecht. Meyer, Halberstadt 1925.
Wunderlich: Der Kampf um die Sozialversicherung. Deutscher Verband der Sozialbeamtinnen, Berlin 1930.

V. Handbücher, Jahrbücher, Gesetzblätter, Zeitschriften, Zeitungen.

Arbeitsrecht. Hess, Stuttgart.
Arbeitsrecht und Schlichtung. Stähle & Friedel, Stuttgart.
Archiv für Sozialwissenschaften und Sozialpolitik. Mohr, Tübingen.

Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik. Heymann, Berlin.
Der Deutsche. (Organ der christlichen Gewerkschaften.)
Deutscher Reichsanzeiger und Preußischer Staatsanzeiger.
Die Arbeit. Verlaggesf. des ADGB., Berlin.
Frankfurter Zeitung.
Gewerkschaftszeitung (Organ des ADGB.)
Gewerkschaftsarchiv. Zwing, Jena.
Handbuch der Politik. 3. Auflage. Rothschild, Berlin 1920 ff.
Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Auflage. Fischer, Jena 1923 ff.
Handwörterbuch der Rechtswissenschaft. De Gruyter, Leipzeig 1926 ff.
Internationale Rundschau der Arbeit. Deutsche Ausgabe: Preiss, Berlin.
Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik. Fischer, Jena.
Kölnische Volkszeitung.
Kölner Sozialpolitische Vierteljahrshefte. Meyer, Köln.
Kölner Vierteljahrshefte für Soziologie. Meyer, Köln.
Magazin der Wirtschaft. Berlin.
Materialblätter für Wirtschafts- und Sozialpolitik. (Herausgegeben vom GDA.) Berlin.
Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht. Bensheimer, Mannheim.
Politisches Handwörterbuch. Köhler, Leipzig 1923.
Politisches Jahrbuch für 1925 ff. Volksvereins-Verlag, München-Gladb.
Preußische Gesetzsammlung, Berlin.
Reichsarbeitsblatt. Hobbing, Berlin.
Reichsgesetzblatt, Berlin.
Reichsstagsdrucksachen, Sittenfeld, Berlin.
Schmollers Jahrbücher für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft. Duncker & Humblot., München.
Soziale Praxis. Fischer, Jena.
Sozialistische Monatshefte, Berlin.
Staatslexikon. V. Auflage, Herder, Freiburg i. Br. 1927 ff.
Verhandlungen des vorläufigen Reichswirtschaftsrats. Mittler & Sohn, Berlin.

Lebenslauf.

Am 11. 5. 1905 wurde ich als Tochter des Kaufmanns S. Kahn in Dortmund geboren. Ich besuchte das Goethe-Lyzeum (nebst Deutscher Oberschule) in Dortmund und erhielt Ostern 1926 das Reifezeugnis. An den Universitäten Berlin, Köln und Münster studierte ich wirtschaftliche Staatswissenschaften und bestand nach sechssemestrigem Studium im Mai 1929 die Diplomprüfung für Volkswirte an der Universität Münster. Ich nahm an einem zweisemestrigen Lehrgang für soziale Fürsorgearbeit derselben Universität teil und legte im Juli 1929 die Abschlußprüfung dieses Lehrgangs ab. Am 16. Juli 1931 promovierte ich in der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Münster mit vorliegender Arbeit.